Croissance économique

Ressources naturelles

Rapport du Groupe d'étude au Groupe de travail chargé de l'examen des programmes

PROGRAMMES TOUCHANT LES RESSOURCES NATURELLES

DE LA CRISE À LA PROSPÉRITÉ

Rapport du Groupe d'étude
au Groupe de travail
chargé de l'examen des
programmes

Septembre 1985

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1986

En vente au Canada par l'entremise de nos

agents libraires agréés
et autres librairies

ou par la poste auprès du:

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue CP 32-50/5-1985F
ISBN 0-660-91629-0

au Canada: $17.50
à l'étranger: $21.00

Prix sujet à changement sans préavis

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE i

MANDAT 1

COMPOSITION DU GROUPE D'ÉTUDE SUR LES PROGRAMMES TOUCHANT LES RESSOURCES NATURELLES 9

INTRODUCTION 11

APERÇU GLOBAL 13

PÊCHES 31

- Aperçu 31
- Gestion des pêches 41
- Évaluation et recherches concernant les ressources 45
- Délivrance des permis et répartition des ressources 51
- Établissement et application des règlements 61
- Ports pour petits bateaux 69
- Commercialisation et centre alimentaire des pêches 75
- Réglementation des pêches étrangères 81
- Inspection des produits de la pêche 89
- Amélioration de la qualité 99
- Développement des pêches de l'Atlantique 105
- Ententes auxiliaires EDER sur les pêches 111
- Service d'approvisionnement en appâts de Terre-Neuve 117
- Office des prix des produits de la pêche 121
- Prêts aidant aux opérations de pêche 127
- Aide aux bateaux de pêche 131
- Régime d'assurance des bateaux de pêche 135
- Programme de mise en valeur des salmonidés 139
- Pêche sportive 147
- Programme d'aquiculture 155
- Programme "Observez, notez, signalez" 163
- Saisons et zones de pêche en Colombie-Britannique 165
- Statistiques sur les pêches 167
- Information et publications scientifiques 171
- Accord de restructuration des pêches de Terre-Neuve 175

FORÊTS 179

Aperçu 179
Ententes fédérales-provinciales concernant la mise en valeur des ressources forestières 189
Recherches sur la biomasse forestière 203
Programme de l'énergie renouvelable dans l'industrie forestière 207
Centre interservices des feux de forêt du Canada 211
Statistiques forestières nationales 215
Programmes de recherches universitaires en foresterie 221
Services techniques et de recherches sur les forêts 227

IMPÔT SUR LE REVENU 233

Aperçu 233
Amortissement accéléré 239
Dispositions touchant le secteur des ressources (à l'exclusion de l'énergie) 245
Crédit d'impôt à l'investissement 251

RÉSERVES INDIENNES 257

Aperçu 257
Ressources naturelles et fonds en fiducie des autochtones 261
Évaluation des répercussions de l'exploitation des ressources 273
Entente Canada-Ontario sur l'exploitation des ressources naturelles renouvelables 279
Convention sur l'inondation des terres du nord du Manitoba 283
Ententes sur les incendies de forêt 289

MINÉRAUX ET MÉTAUX 291

Aperçu 291
La politique d'EMR relative aux minéraux 301
CANMET 307
Ententes de mise en valeur des minéraux 317
Commission géologique du Canada 323

NORD 331

Aperçu 331
Gestion des ressources non renouvelables 337
Gestion des terres, des forêts et des eaux 343
Ententes de développement économique 351
Coordination des projets de développement du Nord 361
Accord entre le Canada et la Nanisivik Mines Ltd. 365
Participation du Nord à des enquêtes publiques 369

CONSULTATIONS 371

PRÉFACE

Créé en septembre 1984, le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes s'est vu confier deux objectifs fondamentaux : améliorer les services fournis au public, et rationaliser la gestion des programmes gouvernementaux. Conscient de la contribution que pourrait apporter le secteur privé à cet examen, le Groupe de travail a fait appel à des organismes nationaux représentant les syndicats, les entreprises, et diverses catégories professionnelles. Leur réponse fut immédiate et généreuse, chacun proposant l'un de ses membres à titre d'expert-conseil. Ces citoyens firent preuve d'un civisme exemplaire en offrant leur collaboration à titre gracieux. C'est ainsi que fut constitué le Comité consultatif du secteur privé, chargé de passer en revue toutes les activités d'examen des programmes.

Chaque examen de programme a été effectué par un Groupe d'étude mixte, comprenant à la fois des spécialistes du secteur privé et du secteur public et notamment des représentants des gouvernements provinciaux et des municipalités. Chaque Groupe d'étude a reçu pour mandat de passer en revue une "famille" de programmes, et ce sont les rapports de ces Groupes qui sont maintenant publiés. Il convient de souligner que les rapports reflètent le consensus des participants, y compris des membres du Comité consultatif du secteur privé, mais que tous leurs éléments n'ont pas nécessairement été approuvés à l'unanimité par les Groupes d'étude ou par le Comité consultatif.

Le travail d'examen qui vient de s'achever est unique dans l'histoire de notre pays. Jamais encore un échantillon aussi vaste de représentants de milieux extra-gouvernementaux n'avait été appelé à scruter d'aussi près les activités de l'État. La publication des travaux des Groupes d'étude mixtes témoigne clairement et publiquement du caractère remarquable de leur contribution à cette tâche particulièrement exigeante.

Les Groupes d'étude ont passé en revue les évaluations existantes et d'autres analyses disponibles, et ont consulté des centaines de personnes et d'organisations. Ils se sont répartis en petits groupes, de façon à pouvoir

prendre contact avec le plus grand nombre possible de personnes intéressées du secteur privé. Ils ont aussi discuté avec des bénéficiaires des programmes, avec des représentants des gouvernements provinciaux et des municipalités, depuis les fonctionnaires jusqu'aux ministres. De fait, vingt fonctionnaires provinciaux, dont trois sous-ministres, ont fait partie des Groupes d'étude.

Les observations et options présentées dans ces rapports émanent des Groupes d'étude. Certaines sont subjectives, ce qui était par ailleurs nécessaire et approprié, étant donné que la phase d'examen devait durer à peine plus d'un an. Chaque Groupe d'étude a eu trois mois pour effectuer son travail et présenter son rapport. La nécessité pour le gouvernement d'intervenir d'urgence pour mieux répondre aux besoins de la population l'obligeait à achever dans des délais raisonnables une analyse de portée très générale, avec des idées neuves.

L'examen des programmes a été effectué en plusieurs étapes. Lorsque le mandat de chaque Groupe d'étude fut défini, il fallut procéder au choix des membres et des présidents de chaque Groupe, ce qui fut fait avec l'aide du Comité consultatif du secteur privé et des deux conseillers du Groupe de travail, MM. Darcy McKeough et Peter Meyboom. Personnalité du monde des affaires et ancien ministre du gouvernement de l'Ontario, M. McKeough assurait les contacts avec le secteur privé, alors que M. Meyboom, cadre supérieur du Conseil du Trésor, se chargeait des contacts avec le secteur public. Les membres des Groupes d'étude représentant le secteur privé ont accepté de collaborer sans rémunération, si l'on excepte une allocation journalière nominale versée aux représentants des syndicats.

À la fin de ses travaux, chaque Groupe d'étude a discuté de son rapport avec le Comité consultatif du secteur privé, et ses conclusions ont été adressées au Groupe de travail ministériel présidé par le vice-premier ministre, l'honorable Erik Nielsen. Les autres membres du Groupe sont l'honorable Michael Wilson, ministre des Finances, l'honorable John Crosbie, ministre de la Justice, et l'honorable Robert de Cotret, président du Conseil du Trésor.

Les rapports des Groupes d'étude constituent le premier élément d'un processus ordonné de discussion au sein du Cabinet. Ils présentent les options définies dans chaque domaine, et adressent des recommandations au

Groupe de travail. Il convient de souligner que ces rapports ne sont l'expression ni de la politique officielle du gouvernement ni de décisions gouvernementales. Ils visent simplement à favoriser une discussion éclairée de toute la gamme des programmes gouvernementaux. En ce sens, ils constituent pour ce dernier un outil précieux dans son processus décisionnel.

Collectivement, ces volumes illustrent clairement l'ampleur et la multiplicité des programmes de l'État, et proposent des options destinées soit à en modifier la nature même, soit à en améliorer la gestion. Certaines décisions ont déjà été annoncées dans le discours du budget du mois de mai, d'autres sont venues ensuite. Comme l'indiquait à cette occasion le ministre des Finances, l'échéancier d'exécution de certaines de ces mesures va jusqu'à la fin de la décennie, et c'est le Cabinet qui jugera du rythme approprié et de l'ampleur de ces modifications.

Les rapports des Groupes d'étude sont publiés dans l'espoir qu'ils aideront les Canadiens à mieux saisir la complexité des problèmes en jeu et des solutions envisagées. Ils constituent aussi l'expression de la profonde gratitude du gouvernement à l'égard de toutes les personnes qui ont si généreusement offert leur temps et leurs talents pour assurer le succès de cette entreprise.

MANDAT DU GROUPE D'ÉTUDE SUR LES PROGRAMMES TOUCHANT LES RESSOURCES NATURELLES

Contexte

Il existe une soixantaine de programmes liés entièrement ou en partie aux ressources naturelles. Le coût de ces programmes est évalué à environ 3.7 milliards de dollars (dont 2.3 milliards en dépenses fiscales) pour l'année 1984-1985; ils représentent 2,547 années-personnes réparties entre six ministères.

Ces programmes touchent les pêches, l'exploitation minière et forestière, ainsi que certaines dépenses effectuées pour le Nord canadien. Ils portent sur les stimulants fiscaux, les ententes fédérales-provinciales, les subventions, les assurances, la stabilisation des prix, la recherche et le développement, la délivrance de permis et l'inspection. N'en font cependant pas partie ni les ressources énergétiques (pétrole, gaz naturel et hydro-électricité), ni l'eau, ni la faune, ces deux derniers domaines faisant l'objet d'une revue interne effectuée par Environnement Canada.

Ces programmes ont d'importantes retombées sur la disponibilité et le rendement à long terme des ressources, ainsi que sur le développement économique et régional, sur l'emploi et sur l'environnement. Dans ce contexte, le Groupe d'étude dressera pour le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes une liste modifiée des programmes et lui fera part de ses observations et recommandations sur les points suivants :

a. la gestion par le Canada de ses ressources naturelles (son à-propos et ses retombées à long terme) et les stratégies que le gouvernement fédéral devrait adopter en vue d'en maximiser le rendement à long terme;

b. les retombées économiques de l'utilisation et de la gestion des ressources naturelles, notamment sur le plan du développement régional et de l'emploi, ainsi que les mesures propres à les améliorer à l'avantage de la clientèle et du grand public; et

c. l'efficacité et l'efficience des programmes, ainsi que les mesures propres à assurer leur efficacité tant pour atteindre les objectifs visés que pour en simplifier l'administration.

Pour mener à bien cet examen, le Groupe d'étude consultera les ministères, les représentants des administrations provinciales et du secteur privé, et prendra bonne note des activités ou initiatives en cours pertinentes à l'étude. Il demandera des avis et des renseignements notamment sur les points suivants :

a. l'à-propos et le ciblage des programmes,
b. la pertinence des objectifs, activités et ressources des programmes,
c. les domaines où les programmes font double emploi et sont fragmentés entre des organismes des administrations fédérales et provinciales et du secteur privé,
d. les programmes qui pourraient être supprimés ou fusionnés, dont la portée pourrait être réduite, ou dont la formule pourrait être changée,
e. les mesures législatives requises pour mettre en oeuvre les modifications à apporter aux programmes, et
f. les ressources que supposent les modifications proposées, y compris toute augmentation ou réduction des coûts et le volume de toute augmentation ou réduction de l'effectif, et à quel niveau les effectuer.

Pour étayer ses conclusions, le Groupe d'étude est prié d'obtenir des réponses à trois groupes de questions ou problèmes concernant les bénéficiaires, l'efficacité et le chevauchement ainsi que les lacunes et les omissions.

Bénéficiaires

La répartition géographique des bénéficiaires et des dépenses pour chaque grand programme touchant les ressources naturelles.

La mesure dans laquelle ces programmes correspondent aux besoins de chaque secteur de l'industrie et ont un effet durable sur l'emploi et la performance générale de l'industrie (y compris sa compétitivité sur le plan international).

L'utilité pour les bénéficiaires de mesures autres que les versements d'argent, comme les assurances, l'inspection et la commercialisation.

Efficacité et chevauchement

Les programmes qui ennuient particulièrement les bénéficiaires, du fait de la paperasserie en cause et des retards au niveau de la prestation.

Des exemples évidents de situations où des particuliers, des groupes ou des entreprises ont bénéficié de plusieurs programmes touchant les ressources naturelles, y compris ceux qu'offrent les gouvernements provinciaux, et où :

les programmes sont complémentaires, et
les programmes font en grande partie double emploi ou se chevauchent.

Des cas où la prestation de certains programmes serait assurée plus efficacement par des organismes du secteur privé.

Les mécanismes de prestation auxquels ont recours d'autres pays (p. ex., les pays membres de la CEE et de l'OCDE, et tout particulièrement les États-Unis, la Grande-Bretagne et la Norvège) pour offrir des programmes semblables à ceux qui font l'objet de cet examen.

Composition du Groupe d'étude

Le Groupe d'étude sera dirigé par un administrateur du secteur privé qui sera nommé après consultation avec les ministères les plus visés par l'évaluation des programmes. Le chef du Groupe relèvera du conseiller du secteur public et du conseiller à la liaison avec le secteur privé qui relèvent eux-mêmes du président du Groupe de travail; il sera secondé dans sa tâche par un fonctionnaire détaché à cette fin et par des représentants du secteur privé nommés par le Comité consultatif du secteur privé. Le groupe, ou son chef, rencontrera les conseillers à la liaison avec le secteur privé à la demande de ces derniers.

Programme de travail

En raison de la multiplicité des programmes qui font partie de la catégorie générale des ressources naturelles, il sera souhaitable d'assigner des tâches précises à des sous-groupes chargés d'étuder des sujets précis. À cette fin, le Groupe d'étude présentera à l'examen du Groupe de travail un plan de travail détaillé indiquant les sous-groupes qui seront formés.

Le Groupe d'étude aura accès à toute évaluation ou à tout moyen d'évaluation dont disposent les ministères, en ce qui concerne les programmes visés par l'examen.

Calendrier de présentation des rapports

Le Groupe d'étude devra présenter ses premières conclusions au Groupe de travail au plus tard le 29 juin, et son rapport final au plus tard le 11 septembre 1985. En outre, le Groupe de travail recevra, à toutes ses réunions régulières, de brefs rapports d'étape sur le travail du Groupe d'étude et des autres groupes.

Communication avec les ministères

Chacun des ministres qui a autorité sur l'un des programmes directement visés par l'examen en sera informé.

PROGRAMMES TOUCHANT LES RESSOURCES NATURELLES

Min.	N° du prog.	Titre
AGRIC	401	Recherches sur la biomasse forestière (Énergie provenant des forêts - ENFOR -)
AGRIC	402	Statistiques forestières nationales (FORSTATS)
AGRIC	404	Entente Canada-Nouvelle-Écosse de développement des ressources forestières (1982-87)
AGRIC	405	Entente Canada-Île-du-Prince-Édouard de développement des ressources forestières (1983-88)
AGRIC	406	Centre interservices des feux de forêt du Canada
AGRIC	407	Entente auxiliaire Canada-Terre-Neuve de développement des ressources forestières (1981-86)
AGRIC	408	Entente Canada-Nouveau-Brunswick de développement des ressources forestières (1979-84)
AGRIC	409	Entente Canada-Québec de développement des ressources forestières (1985-90)
AGRIC	410	Entente Canada-Ontario de développement des ressources forestières (1984-89)
AGRIC	411	Entente Canada-Colombie-Britannique de développement des ressources forestières (1985-90)
AGRIC	412	Entente auxiliaire de reboisement Canada-Nouveau-Brunswick (1984-89)
AGRIC	413	Plan d'aménagement de la Gaspésie - Programme d'exploitation forestière (1983-88)
AGRIC	414	Entente auxiliaire Canada-Ontario de développement des ressources forestières (1979-84)
AGRIC	415	Entente de reboisement Canada-Manitoba (1984-89)
AGRIC	416	Entente Canada-Saskatchewan de développement des ressources forestières (1984-89)
AGRIC	417	Entente Canada-Alberta de développement des ressources forestières (1984-89)
AGRIC	418	Subventions aux universités pour des travaux de recherches particuliers sur les forêts (1983-86)

EMRC	54	Programme de l'énergie renouvelable dans l'industrie forestière
EMRC	101	Services de R et D - CANMET
EMRC	302	Ententes de mise en valeur des minéraux
EMRC	902	Technique des minéraux : normes et spécifications - Note : les programmes EMRC 302 et 902 sont examinés au numéro 0
		EMR* Commission géologique du Canada
		EMR* Politique relative aux minéraux
PO	1	Office des prix des produits de la pêche (OPPP)
PO	2	Prêts aidant aux opérations de pêche
PO	3	Régime d'assurance des bateaux de pêche
PO	4	Aide aux bateaux de pêche
PO	5	Approvisionnement en appâts de pêche à Terre-Neuve
PO	6	Aquiculture
PO	7	Inspection des produits de la pêche
PO	11	Commercialisation des pêches
PO	13	Information et publications scientifiques
PO	15	Statistiques sur les pêches
PO	16	Mise en valeur des salmonidés
PO	17	Programme "Observez, notez, signalez", Colombie-Britannique
PO	20	Accord entre Terre-Neuve et le Canada au sujet de la restructuration du secteur des pêches de Terre-Neuve
PO	102	Saisons et zones de pêche - pêche sportive C.-B.
PO	902	Réglementation des pêches étrangères
PO	903	Amélioration de la qualité
PO	904	Pêche sportive
PO	*	Ports pour petits bateaux
PO	*	Développement des pêches de l'Atlantique
PO	*	Entente auxiliaire EDER sur les pêches
PO	*	Évaluation et recherches concernant les ressources halieutiques
PO	*	Délivrance des permis et répartition des ressources
PO	*	Établissement et application des règlements
FIN-DEFS	3	Crédit d'impôt sur les investissements
FIN-DEFS	4	Total de l'amortissement accéléré
FIN-DEFS	6	Secteur des ressources - sauf énergie -

FIN-DEFS	*	Examen de l'impôt sur le revenu
AINC	76	Grands projets de mise en valeur des ressources du Nord
AINC	79	Ressources non renouvelables du Yukon
AINC	80	Ressources non renouvelables des territoires du Nord-Ouest
AINC	225	Sièges sociaux des exploitations minières du Nord

Note : Les programmes AINC 79, 80 et 225 sont examinés dans le cadre d'un seul programme

AINC	81	Entente Canada-T.-N.-O. de développement économique
AINC	87	Convention sur l'inondation des terres du nord du Manitoba
AINC	89	Ententes sur les incendies de forêts
AINC	91	Entente de développement des ressources naturelles renouvelables avec l'Ontario
AINC	120	Entente auxiliaire Canada-Territoires du Nord-Ouest sur la mise en valeur des ressources naturelles
AINC	121	Entente-cadre de développement économique entre le Canada et le Territoire du Yukon
AINC	122	Accord entre le Canada et la Nanisivik Mines Ltd.
AINC	201	Eaux, terres et forêts du Yukon et des T.-N.-O.
AINC	303	Répercussions de l'exploitation des ressources
AINC	307	Ressources naturelles et fonds en fiducie des Indiens
AINC	*	Le contexte des EDE

* Ajouté ou reformulé par le Groupe d'étude; il ne s'agit pas de véritables programmes.

COMPOSITION DU
GROUPE D'ÉTUDE SUR LES PROGRAMMES TOUCHANT LES RESSOURCES NATURELLES

Chef du Groupe

John Bruk
Président
Fondation Asie-Pacifique du Canada

Chef adjoint

Michael J. Keen
Directeur
Centre géoscientifique de l'Atlantique
Commission géologique du Canada
Dartmouth, Nouvelle-Écosse

Membres

Peter M. Belyea
Vice-président
Département forestier Fraser Inc.
Edmundston, Nouveau-Brunswick

Lee Horn
Sous-ministre adjoint
Département du développement économique et du tourisme
Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest
Yellowknife, T.N.-O.

Carmelita Boivin-Cole
Chef de groupe
Direction des langues officielles
Secrétariat du Conseil du Trésor
Ottawa, Ontario

Larry Munn
Administrateur fiscal
Touche Ross & Co.
Calgary, Alberta

Ron Bulmer
Président
Conseil canadien des pêches
Ottawa, Ontario

Kenneth Reid
Directeur exécutif
Législation et Politique
Ministère des Forêts
Victoria, Colombie-Britannique

Dianne Draper
Professeur de géographie
Memorial University
St. John's, Terre-Neuve

George Richard
Directeur exécutif
Ministère des Pêcheries
Halifax, Nouvelle-Écosse

Michael J.F. Gannon
Vice-président
Conseil du travail de l'Alberta et des Territoires du Nord-Ouest
(district de Mackenzie)
Edmonton, Alberta

Calvin L. Warden
Conseiller principal en matière de politique
Direction des ressources minérales
Ministère des Ressources naturelles
Toronto, Ontario

Donald Griffiths
Gestionnaire
Corporate Business Services
Cominco Ltée
Vancouver, Colombie-Britannique

Stuart Watson
Analyste de programmes supérieur
Direction des programmes
Secrétariat du Conseil du Trésor
Ottawa, Ontario

Soutien professionnel

Richard Côté
Analyste de programmes
Division du développement forestier
Service canadien des forêts
Hull, Québec

Ann Dale
Chef de projet
Bureau de la réforme de la réglementation
Secrétariat du Conseil du Trésor
Ottawa, Ontario

Mary Gallant
Rédacteur-réviseur anglais
Division des Communications
Secrétariat du Conseil du Trésor
Ottawa, Ontario

Une crise économique sévit actuellement dans le monde, et le Canada est à la croisée de chemins fort lucratifs.

Au sud, il y a les États-Unis, au nord, l'URSS, à l'est, le Marché commun européen et à l'ouest, la région de l'Asie et du Pacifique, qui est en plein essor. Nous avons ainsi à notre portée les quatre plus importants marchés mondiaux pour nos produits; mais ces marchés ne seront nôtres que si nous nous concertons pour faire de notre pays un exportateur audacieux, fiable et concurrentiel.

À cet égard, il n'y a rien de plus prometteur que nos industries du secteur primaire. Si nous ratons cette occasion, nous courons le réel danger de nous faire distancer par nos concurrents et de voir baisser notre niveau de vie. Par contre, si nous relevons le défi avec succès, comme nous le devrions, nous pourrons regagner notre fierté, notre prestige et notre prospérité.

Cette situation est illustrée graphiquement par le symbole chinois de "CRISE" qui comprend deux éléments : le caractère supérieur signifie "DANGER", tandis que le caractère inférieur signifie "OCCASION". Laquelle de ces deux options sera celle du Canada? Cela dépendra des gestes que nous poserons et de la détermination dont nous ferons preuve dans ce monde en constante évolution.

APERÇU GLOBAL

DE LA CRISE À LA PROSPÉRITÉ

Le Canada est une nation commerçante, une nation bâtie sur le roc, taillée à même la forêt, et baignée par des mers qui renferment d'énormes richesses.

Le commerce a une importance vitale pour l'économie du pays. En effet, plus de 30 % de nos revenus et de nos emplois proviennent des exportations, soit un pourcentage plus élevé qu'aux États-Unis, au Japon ou en Allemagne de l'Ouest.

Les industries des ressources naturelles contribuent considérablement aux exportations. En 1984, la valeur des exportations se chiffrait à 1,121.3 millions de dollars pour le secteur des pêches, à 13,979.1 millions pour celui des forêts et à 7,869.4 millions pour celui des minéraux, ce qui s'est traduit par un excédent commercial de 16,271.7 millions. À titre de comparaison, la valeur des exportations de véhicules automobiles et de pièces d'automobiles n'atteint que 3,290 millions de dollars. (Tableau 1).

Le passé

Pendant des années, nous n'avons eu qu'à offrir nos produits. Après la Seconde Guerre mondiale, nous avons profité de l'expansion des marchés américains, européens et japonais pour devenir en peu de temps l'un des plus grands exportateurs de ressources naturelles au monde. Grâce à cet essor d'après-guerre, l'industrie canadienne des ressources naturelles est devenue l'un des moteurs de la croissance économique et une source de revenus qui ont servi à financer l'expansion des programmes sociaux.

À partir du milieu des années 70, le rythme de la mise en valeur des ressources naturelles a peu à peu ralenti. Ainsi en 1980, nous étions passés du quatrième au huitième rang parmi les nations commerçantes du monde.

L'expansion des zones de pêche exclusives en 1977 a amené un accroissement de la production canadienne sans toutefois réduire la production étrangère.

Un amalgame confus de programmes et de règlements gouvernementaux a limité la capacité de l'industrie canadienne à s'adapter aux forces du marché et ont affaibli sa compétitivité.

Le ralentissement a également été marqué dans une industrie forestière confrontée à des pénuries de matières premières au moment où les marchés internationaux se resserraient et devenaient plus concurrentiels. La part de l'industrie dans l'ensemble des exportations canadiennes est passée de 26 % en 1971 à 14.8 % en 1983.

Sur le marché des métaux et des minéraux, le Canada a rencontré plusieurs obstacles: l'accroissement de la production des pays en développement, une capacité de production excédentaire dans le monde, une baisse draconienne des prix de la plupart des métaux et le coût élevé du capital. La part du PIB attribuée à l'industrie minière, qui avait culminé à 2.2 % au début des années 1970, a chuté à 0.95 % en 1982. De 6 % qu'elle était, la contribution du secteur des mines à l'ensemble des exportations a régressé à 3.5 % en moyenne dans les années 1980.

Le présent

De nos jours, nous ne pouvons tout simplement nous contenter d'offrir nos produits sur le marché. Nous ne pourrons maintenir et améliorer notre niveau de vie que si nous devenons des producteurs efficaces et des commerçants astucieux. Il faut donc concentrer nos efforts sur les marchés et l'exportation.

Pêches

Le Canada se classe au cinquième rang pour les débarquements de poissons (1.4 million de tonnes), et au neuvième rang pour la valeur de la production. Il est également l'un des plus grands exportateurs de poissons (80 % environ de sa production, dont approximativement 50 % aux États-Unis). Le Japon et la CEE constituent également d'importants marchés (233 et 213 millions de dollars respectivement).

Cette industrie est un important employeur, souvent dans des régions où les autres emplois sont rares. Dans près de la moitié des 1,400 collectivités qui vivent de la pêche dans les provinces de l'Atlantique, les travailleurs des usines de transformation et les pêcheurs représentent 30 % ou plus de la population active. En 1983, environ 111,000 personnes travaillaient dans l'industrie de la pêche, c'est-à-dire 81,000 pêcheurs accrédités et 30,000 travailleurs d'usine. L'industrie emploie 84,000 personnes dans les provinces de l'Atlantique, 19,000 personnes dans la région du Pacifique, et environ 8,000 personnes dans le centre du pays. (Tableau 3).

La capacité de l'industrie de la pêche à maintenir ces niveaux d'emploi à plus long terme est un point important. Les secteurs primaire et secondaire de l'industrie peuvent améliorer leur rentabilité, produire des revenus suffisants et assurer des emplois stables; en revanche, seuls les secteurs de la transformation et du développement de nouveaux produits peuvent créer de nouveaux emplois.

L'expansion de la zone de pêche exclusive au Canada, en 1977, a amené une augmentation des prises canadiennes, sans toutefois réduire de façon notable l'effort de pêche étranger. Le gouvernement a donc adopté de nombreux règlements et instauré des programmes d'aide en vue de maintenir les emplois et de répartir le plus possible les activités de transformation et de pêche. Résultats : des dépenses fédérales annuelles d'un milliard de dollars dans une industrie de deux milliards, la menace de mesures de compensation de la part des États-Unis et une industrie qui n'a pas adopté de nouvelles techniques ou qui ne s'est pas adaptée d'une façon plus efficiente aux changements cycliques des marchés internationaux.

Dorénavant, il ne suffira plus d'accroître les ventes de poissons, puisque nous ne pourrons augmenter indéfiniment nos captures sans menacer gravement les stocks futurs. Il faut rationaliser le secteur des pêches, le rentabiliser et lui donner les moyens de mieux commercialiser ses produits.

Forêts

La foresterie est le secteur qui contribue le plus à la balance commerciale positive du Canada; c'est également une source importante de recettes en devises. En 1984, les exportations dans ce secteur totalisaient 15.8 milliards de

dollars et les importations, environ 1.8 milliard, soit une balance commerciale positive d'environ 14 milliards. (Tableau 1).

La valeur totale des expéditions de produits forestiers approchait les 24 milliards en 1983 et représentait 14.7 % de la valeur de tous les biens manufacturés.

Le secteur forestier est l'un des plus grands employeurs canadiens. Des études montrent que chaque emploi direct dans ce secteur produit deux emplois indirects dans un autre secteur. En 1983, les emplois de quelque 780,000 Canadiens (près du dixième des emplois) dépendaient directement ou indirectement du secteur forestier. En 1983, le nombre d'emplois directs se chiffrait à environ 260,000, soit une baisse par rapport au sommet de 292,000 atteint avant la récession. Par ailleurs, d'après les estimations, l'économie de quelque 300 collectivités reposerait exclusivement sur le secteur forestier.

La foresterie est l'un des plus importants secteurs économiques du Canada, mais elle est aussi en sérieuse difficulté. Entre 1971 et 1980, elle a enregistré la hausse de production la plus rapide de tous les secteurs des ressources. La récession n'a frappé ce secteur qu'en 1981 : les exportations de produits forestiers ont chuté, et le nombre d'emplois a sensiblement diminué.

Dans les conditions actuelles, il n'est pas certain que le Canada pourra continuer de concurrencer les pays étrangers. Comme une grande partie des régions boisées accessibles ont déjà été exploitées, il faut maintenant se tourner vers les régions éloignées où les produits sont souvent de moindre qualité et les coûts d'exploitation plus élevés. La gestion des terres fédérales n'a pas été efficace. Les stimulants financiers visant à inciter l'industrie à entreprendre d'importants travaux de reboisement sont limités et les provinces hésitent à imposer des redevances pour favoriser cette activité. De plus, les programmes de reboisement ne permettent pas de produire des stocks de bois suffisants.

Le secteur forestier, s'il est bien géré, offre un potentiel de croissance, de revenus accrus, de recettes en devises, de création d'emplois, de recettes fiscales et d'activités économiques régionales. Il faudrait, entre

autres, mettre sur pied d'importants programmes de régénération, élaborer des stratégies commerciales et mieux orienter la recherche. Le Groupe d'étude estime qu'il faudrait d'autre part éviter dans la mesure du possible le piège des subventions gouvernementales et des attentes irréalistes pour ce qui est de la création d'emplois.

Il ne suffit plus d'abattre des arbres et d'expédier le bois. L'industrie et les gouvernements devront collaborer pour améliorer la situation. Dans l'état actuel des choses, le gouvernement fédéral notamment devra jouer un rôle de chef de file dans l'élaboration des programmes coopératifs de reboisement.

Minéraux et métaux

Le Canada est le troisième producteur mondial de métaux et de minéraux et se classe parmi les six premiers pays pour le nickel, le zinc, l'amiante, la potasse, le molybdène, le soufre, le gypse, l'argent, le platine, l'or, le cuivre, le plomb, l'aluminium et le minerai de fer. À cet égard, le Nord revêt une importance particulière puisqu'en 1983, c'est dans cette région qu'ont été extraits 23 % du zinc, 27 % du plomb, 17.2 % de l'or, 6.2 % de l'argent et 96.9 % du tungstène produits au Canada.

En 1983, le secteur a produit des métaux et des minéraux d'une valeur d'environ 21 milliards de dollars et employait environ 160,000 personnes. Les activités d'aval, telles que le formage et la fabrication des métaux et minéraux, ont apporté à l'économie une contribution additionnelle de 20 milliards et ont occupé 235,000 personnes.

Le Canada est le premier commerçant de minéraux et de métaux au monde; ce secteur est donc une importante source nette de devises pour l'économie du pays. En 1984, la valeur des exportations dépassait de plus de 7,8 milliards celle des importations, la majorité des exportations étant destinées aux États-Unis (60 %), à la CEE (9 %) et au Japon (8 %).

Ce secteur n'éprouve pas d'aussi grandes difficultés que ceux des forêts et des pêches. L'industrie minière a déjà réduit ses coûts et augmenté sa productivité. Il lui reste toutefois d'importants obstacles à surmonter : une concurrence plus vive en raison de l'arrivée sur les

marchés mondiaux de pays du tiers monde qui ont de riches gisements, une main-d'oeuvre moins chère et une monnaie dévaluée; la faiblesse générale des prix; la capacité de production excédentaire dans le monde; et, au Canada, la hausse des importations et la concurrence des nouveaux matériaux de fabrication.

Le fait que des collectivités isolées dépendent des emplois du secteur des métaux et des minéraux pose également un problème, étant donné l'instabilité de l'emploi dans ce secteur.

Même si le potentiel minéral est considérable, la situation internationale actuelle ne laisse pas présager un retour à des prix élevés et à des rentrées importantes. Pour être concurrentielles, les entreprises minières devront exploiter des gisements plus riches, dans des conditions d'extraction et de concentration plus favorables; elles devront se trouver à proximité de l'infrastructure de base ou de cours d'eau navigables et profiter des percées technologiques pour réduire les coûts de l'extraction, de la fusion et de l'affinage. Les coûts que doit assumer l'industrie pour se conformer à la réglementation gouvernementale (licences d'exportation et respect des normes environnementales) auront alors d'importantes répercussions. Il importe d'autre part d'adopter une approche stable et à long terme en ce qui a trait à la réglementation et aux retombées (fiscales) dans le Nord.

Finalement, toutes les décisions relatives à l'extraction, à la fusion ou à l'affinage devront se fonder sur une vision réaliste des possibilités des marchés extérieurs et intérieurs, de même que des conditions, telles que les barrières tarifaires et non tarifaires ou les subventions directes, qui peuvent entraver l'exploitation des débouchés.

Il ne suffira plus de prospecter, de creuser et d'expédier. De l'avis du Groupe d'étude, nous devrons renforcer cette industrie exportatrice par une meilleure commercialisation. Il faudra donc que les provinces, premières responsables des ressources, et l'industrie prennent davantage d'initiatives et que le gouvernement fédéral dirige les efforts d'exportation et de commercialisation.

L'avenir

"Le Canada est une terre d'avenir; il l'a toujours été et le sera toujours"*. Cette prédiction se matérialisera si nous n'arrivons pas à faire de la crise actuelle un prélude à la prospérité.

Il ne suffit plus de capturer, d'abattre et de creuser pour exploiter nos richesses. Nous devons devenir des commerçants concurrentiels et astucieux, capables de trouver de nouveaux débouchés et de nouveaux produits à offrir sur les marchés existants. Nous devons nous tourner vers les moyens technologiques qui nous permettront d'accroître notre productivité et de mieux utiliser nos ressources naturelles, pour ainsi créer des industries secondaires solides dans ces secteurs.

De l'avis du Groupe d'étude, pour atteindre cet objectif, il faudra faire preuve de courage et de créativité. Il nous faudra du courage pour redonner aux entreprises la vitalité dont elles ont absolument besoin pour être compétitives. Nous devrons faire preuve d'imagination et de créativité pour concentrer notre énergie sur le développement de nouveaux produits, la transformation et les services connexes. Nous devons orienter nos efforts vers les exportations, tant pour ce qui est du volume que de la production efficiente de biens de qualité supérieure.

Le Groupe d'étude estime qu'il faudra à cette fin opérer des changements dans les programmes fédéraux. Les politiques économiques, fiscales et administratives devront être revues de manière à assurer une stabilité à long terme suffisante pour stimuler le commerce et convaincre les Canadiens d'investir dans le capital d'entreprise plutôt que dans les obligations du gouvernement. Le régime fiscal canadien doit pouvoir concurrencer ceux des autres pays, afin d'attirer des investissements dans les industries des ressources naturelles et les y maintenir, et veiller à ce que ces industries ne soient pas désavantagées par rapport à des entreprises semblables qui relèvent d'autres administrations. Le régime fiscal doit également rester stable pour ne pas entraver les activités économiques.

---

* Énoncé tiré d'un examen des possibilités d'investissement dans le monde, effectué par une banque suisse.

Les mesures fiscales proposées devraient être appliquées de manière à éviter tout changement brusque susceptible de perturber le secteur des ressources; il faudra également mettre l'accent sur la création des richesses plutôt que sur leur partage.

Focalisation

La plupart des compagnies prospères ont des objectifs clairs. Par exemple, la devise de la société Otis Elevators est un modèle de précision et de clarté : déplacer rapidement les gens sur de courtes distances, tant horizontalement que verticalement. Pourtant, on s'attend des ministères fédéraux qu'ils s'acquittent de leurs fonctions armés d'objectifs conflictuels qui sont constamment modifiés. Il ne s'agit pas tellement d'un problème de bureaucratie, mais plutôt d'une accumulation d'objectifs politiques au fil des ans.

Il convient de se rappeler d'abord les responsabilités prévues par la Constitution. Le gouvernement fédéral est responsable du commerce interprovincial et international et des statistiques pertinentes; les provinces sont généralement propriétaires des ressources naturelles qui se trouvent sur leur territoire et contrôlent l'exploration, la mise en valeur et la conservation, de même que la production de ces ressources. Les ressources halieutiques communes, les parcs nationaux, les terres de la Couronne au nord du 60^{e} parallèle, les réserves indiennes et l'extraction de l'uranium font toutefois exception en ce sens qu'elles relèvent du gouvernement fédéral.

Le gouvernement fédéral n'aurait aucun rôle important à jouer dans le secteur des mines et de la foresterie si ce n'était de sa responsabilité en matière de commerce international. Cette responsabilité est d'ailleurs d'une importance vitale vu notre dépendance des exportations.

De l'avis du Groupe d'étude, le gouvernement fédéral doit prendre résolument l'initiative afin d'intégrer les efforts fragmentés dans une politique nationale axée sur les exportations. Pour ce faire, il lui faut établir une solide base de données sur les ressources et évaluer les possibilités d'investissement et d'emplois et le potentiel commercial des divers secteurs des ressources.

À cause de leurs objectifs multiples et conflictuels, les ministères fédéraux arrivent difficilement à assurer le leadership voulu en la matière. En général, ils n'ont pas d'orientation sur le plan des politiques nationales. Les spécialistes sont disséminés dans un trop grand nombre de ministères. Le Groupe d'étude en est venu à la conclusion que le financement du gouvernement fédéral est parfois disproportionné par rapport à l'importance économique du secteur.

Pour réorienter les efforts et les ressources du gouvernement fédéral, il faudra accepter l'impératif de l'exportation et :

a. Élaborer, sous la direction des ministères sectoriels, des politiques nationales sectorielles sur les pêches et les mines semblables à la Stratégie forestière du Canada publiée en 1981. Ces politiques devront se fonder sur des données fiables, déterminer les objectifs nationaux et définir les rôles des gouvernements fédéral et provinciaux vis-à-vis de l'industrie.

b. Élaborer, sous la direction des ministères sectoriels et à partir d'une information commerciale sûre, des stratégies de commercialisation nationale et internationale relativement à des produits et à des secteurs précis.

c. S'assurer que les ministères sectoriels chargés des ressources naturelles peuvent fournir tous les services. Ils doivent pour ce faire être dotés d'une structure appropriée; ce n'est pas le cas actuellement en ce qui concerne les forêts, les minéraux et les métaux.

d. Planifier les activités des ministères sectoriels en fonction d'objectifs commerciaux clairs qui englobent, entre autres, la diffusion de renseignements à l'industrie au sujet des débouchés.

e. Concentrer les efforts de recherche dans le cadre des ententes fédérales-provinciales de développement économique régional (EDER) sur les régions qui ont le plus de potentiel économique, en fonction des recherches effectuées sur les marchés.

f. Intégrer le développement du Nord à une politique nationale et à des programmes de développement régional qui sont gérés par les ministères sectoriels et le ministère de l'Expansion industrielle régionale.

g. Déléguer aux gouvernements territoriaux de plus en plus de responsabilités en matière de réglementation et d'administration des ressources naturelles au nord du 60e parallèle.

h. Concentrer les activités du ministère des Affaires indiennes et du Nord sur les affaires autochtones et, conformément à la politique prônant l'autonomie des autochtones, élaborer des structures et procédures organisationnelles de mise en valeur des ressources dans les réserves indiennes en faisant appel aux compétences du secteur privé et des ministères sectoriels.

Le Groupe d'étude souscrit à l'idée émise par d'autres groupes d'étude dans des rapports antérieurs selon laquelle il y a une certaine mesure de chevauchement, de double emploi et d'inefficacité dans la prestation des services commerciaux et de commercialisation au Canada et à l'étranger. Le Groupe en est également arrivé à la conclusion que les ministères sectoriels sont les mieux placés pour agir comme centre d'information dans leurs secteurs respectifs.

De l'avis du Groupe d'étude, il faudrait également rationaliser, d'après les besoins de l'industrie, les autres fonctions relatives au commerce. Ces services ont d'importantes répercussions sur les industries des ressources naturelles, qui sont axées sur les exportations, de même que sur les autres secteurs industriels. Il faut donc porter une attention particulière à diverses solutions, telles que les propositions présentées récemment par le ministre du Commerce extérieur, les suggestions des entreprises concernant la privatisation du Service des délégués commerciaux et la possibilité de revenir à une structure semblable à celle qui existait auparavant au ministère de l'Industrie et du Commerce. Des responsabilités en matière de développement régional pourraient être

confiées à un autre ministère, de manière à faciliter la résolution de conflits possibles entre les objectifs de développement régional et industriel et les objectifs commerciaux.

Efficacité et coordination nationales

Pour rendre viables nos industries des ressources naturelles, il faudra mieux répartir les rôles et les responsabilités. Il s'agit principalement de déterminer qui est le mieux en mesure d'effectuer les tâches à accomplir. Les gouvernements et l'industrie ont chacun leur contribution à apporter. Les moyens et les avantages varient d'une province à l'autre et d'une entreprise à l'autre. Il est par conséquent essentiel, dans le processus de focalisation sur les échanges commerciaux évoqué plus haut, de faire la distinction entre les activités qui peuvent être réalisées plus efficacement au niveau national et celles qui doivent être entreprises par une province ou par l'industrie régionale. Il faut également définir clairement les responsabilités en matière de financement lors de l'élaboration des programmes conjoints, particulièrement dans le cas des programmes de reboisement.

Le Groupe d'étude estime que l'industrie devrait participer davantage au financement, à l'établissement des priorités et à la gestion des programmes fédéraux qui les concernent. Au nombre des initiatives proposées au Groupe de travail pour examen par le gouvernement figurent les suivantes :

- Accroître la participation de l'industrie à la recherche entreprise par le gouvernement fédéral, en créant des comités de gestion des opérations regroupant de nombreux membres de l'industrie, et en augmentant considérablement le financement et la récupération des coûts par le secteur privé.

- Mettre sur pied des programmes efficaces de diffusion de la technologie et d'échange de personnel, auxquels participeraient les universités et l'industrie.

- Accroître la participation de l'industrie dans le choix des projets à inclure dans les futures ententes auxiliaires EDER.

- Donner à l'industrie plus de responsabilités en matière de conservation, de protection des ressources naturelles et d'auto-réglementation, particulièrement en ce qui a trait à la surexploitation et à la modernisation, de manière à réduire les coûts que doit assumer l'industrie pour se conformer aux règlements gouvernementaux.

Les provinces, particulièrement dans des secteurs tels que la foresterie et l'exploitation minière, joueraient un rôle plus important au niveau de l'établissement des priorités nationales et de la prestation des services régionaux.

Attentes réalistes

Pour être réalistes, il faut établir un lien entre le montant que nous sommes disposés à investir dans un secteur donné et les profits que nous espérons en retirer. Dans ce contexte, le Groupe d'étude a fait des propositions qui, si elles sont appliquées, pourraient permettre d'économiser des millions de dollars et d'axer les fonctions des ministères sur des objectifs précis et réalistes. Nous estimons que les efforts d'exportation déployés et les responsabilités du gouvernement fédéral en matière de commerce pourraient servir de base à ces objectifs. Il pourra alors être possible de déterminer quels programmes ne contribuent pas à atteindre les objectifs et de les éliminer ou de les transférer à d'autres ministères, dont les objectifs conviennent mieux.

Les subventions et les mesures d'appui à l'emploi sont financées à même nos revenus et font que nous sommes moins capables d'adopter de nouvelles technologies et de nous adapter à des marchés internationaux cycliques. Les efforts visant à créer des industries viables restent vains parce qu'on cherche à maintenir les emplois simplement pour ne pas ajouter au chômage. Pour rendre viables les industries des ressources, il faudra parfois relocaliser des employés et des capitaux, ce qui aura un impact négatif sur certaines collectivités unisectorielles.

Il est par conséquent essentiel, selon le Groupe d'étude, que le gouvernement fédéral et les provinces admettent cette situation et se penchent sur les conséquences sociales que pourrait avoir une approche

nouvelle de ces secteurs de notre économie. Dans ce contexte, nous devrions garder à l'esprit les succès que nous avons connus après la Seconde Guerre mondiale lorsque nous avons recyclé et placé les anciens combattants. Nous devrions également envisager de garantir un revenu minimal.

Mises à part les options mentionnées dans les examens de programmes, le Groupe d'étude suggère que l'on envisage les mesures suivantes :

- Évaluer les répercussions de certaines options précises sur les régions et les emplois et déterminer les moyens à mettre en oeuvre pour atténuer les retombées sociales de ces options.

- Transférer au ministère de l'Emploi et de l'Immigration les aspects sociaux des programmes qui relèvent actuellement de certains ministères sectoriels.

- Inclure dans l'étude de l'assurance-chômage annoncée récemment, un examen des effets du régime actuel sur les emplois à long terme, la mobilité de la main-d'oeuvre, la conservation des ressources et le rendement économique du secteur des ressources naturelles.

Ce secteur peut redevenir le moteur de l'économie canadienne. Il peut nous procurer les richesses dont nous avons besoin pour maintenir et améliorer notre niveau de vie si nous ne l'accablons pas d'une charge trop lourde.

Il faudra prendre en considération non seulement le présent rapport, mais aussi les rapports des autres groupes d'étude afin d'adopter une approche cohérente qui permette la réorientation des programmes fédéraux. Pour que cette opération soit couronnée de succès, il faudra aussi que le public fasse preuve de beaucoup de compréhension et qu'il appuie largement cette entreprise.

Les générations à venir

Nous sommes une nation commerçante, une nation fière de son peuple et de ses ressources. La productivité et les succès commerciaux sont un gage d'avenir. Nous devons accroître nos stocks de poissons, reboiser nos forêts et

exploiter nos minéraux pour procurer des revenus plus élevés et offrir des possibilités d'emplois plus nombreuses aux Canadiens d'aujourd'hui et de demain. Nous devons le faire consciencieusement, en accordant une attention particulière à nos jeunes.

Si le Canada est une terre d'avenir, il doit également vivre à l'heure d'aujourd'hui et chercher à transformer une situation de crise en un prélude à la prospérité.

Tableau 1

RESSOURCES NATURELLES DU CANADA : STATISTIQUES CHOISIES

Contribution aux exportations et à la balance commerciale du Canada

(millions $)

Secteur	1984 Exportations	Importations	Balance commerciale
CANADA	112,113.5	95,842.4	16,271.1
Agriculture	10,853.0	5,003.1	5,849.9
Énergie	14,046.2	5,046.3	8,999.9
Minéraux	13,527.9	5,658.5	7,869.4
Pêches	1,684.1	562.8	1,121.3
Forêts	15,828.4	1,849.3	13,979.1
Véhicules automobiles, pièces et accessoires	29,797.7	26,507.7	3,290.0

Source : Commerce des produits par secteur, MEIR, 1985

Tableau 2

RESSOURCES NATURELLES DU CANADA : STATISTIQUES CHOISIES

Contribution au produit intérieur brut

	1982 Produit intérieur brut (1) millions $	%	1983 Produit intérieur brut (2) millions $	%
CANADA	319,057.0		351,039.4	
Agriculture	9,992.2	3.1	18,655.9	5.3
Énergie (3)	27,909.2	8.7	32,978.9	9.4
Minéraux (4)	9,365.2	2.9	10,344.5	2.9
Pêches	652.4	0.2	1,329.6	0.4
Forêts (5)	9,471.6	3.0	11,418.5	3.3

Source : Statistique Canada; Énergie, Mines et Ressources; Pêches et Océans et ministère des Finances.

Notes supplémentaires

(1) Produit intérieur brut par industrie, Statistique Canada, numéro de catalogue 61-213 (publication annuelle).

(2) Statistique Canada, Comptes nationaux des revenus et des dépenses - Calculés pour chaque société plutôt que par établissement, comme cela s'était fait en 1982; les différences sont toutefois négligeables.

(3) Le produit intérieur brut, Énergie, comprend : les industries de fabrication des produits du charbon et du pétrole et les combustibles minéraux (à l'exclusion du charbon); le transport par pipeline, l'électricité, la distribution du gaz et la vente de gros de produits pétroliers.

(4) Le produit intérieur brut, Minéraux, comprend les mines de minéraux non métalliques et les combustibles minéraux; ne comprend pas l'électricité et la distribution du gaz.

(5) Le produit intérieur brut, Forêts, ne comprend que le secteur primaire de l'industrie.

Tableau 3

RESSOURCES NATURELLES DU CANADA : STATISTIQUES CHOISIES

Contribution à l'emploi

	1982		1983	
	#	%	#	%
CANADA	10,644,000		10,734,000	
Agriculture	462,000	4.3	476,000	4.4
Énergie	31,699	0.3	33,418	0.3
Minéraux	147,931	1.4	159,765	1.5
Pêches	103,000	1.0	111,000	1.0
Forêts	260,102	2.4	258,000	2.4

Source : Statistiques chronologiques sur la population active, Statistique Canada, n^{O} de catalogue 71-201 (publication annuelle); Emploi, gains et durée du travail, Statistique Canada, n^{O} de catalogue 72-002 (publication mensuelle).

Tableau 4

RESSOURCES NATURELLES DU CANADA : STATISTIQUES CHOISIES

Dépenses par les ministères fédéraux

Budget principal de 1985-1986

Ministère	Dépenses (millions $)	A.-P.*	Valeur des ressources (millions $)
Forêts	175	1,286	30,000
Pêches [1]	506	4,964	2,000
Minéraux/ Exploitation minière	334	3,208	40,000
Agriculture	1,500	11,947	20,000

[1] Total pour Pêches et Océans - 629 millions de dollars, et 6,353 années-personnes.

PÊCHES

APERÇU

Résumé

Au Canada, seule une petite minorité de pêcheurs tirent la totalité de leur revenu des pêches; la majorité d'entre eux complètent leur revenu en s'inscrivant à d'autres programmes d'emploi.

Le ministère des Pêches et des Océans (MPO) a comme principal mandat de protéger les ressources halieutiques et de maintenir une industrie de la pêche qui soit viable, mais diverses circonstances l'ont contraint de composer avec des objectifs incompatibles. Dans certains cas, son mandat est subordonné à d'autres objectifs du gouvernement.

Le Groupe d'étude est d'avis que l'industrie de la pêche peut devenir rentable et contribuer réellement à l'essor de l'économie canadienne. Le Groupe d'étude en est venu à la conclusion qu'il faut apporter dès maintenant les changements nécessaires et faire preuve de toute la détermination voulue si l'on veut remédier à la situation actuelle.

Compétence

Contrairement aux autres ressources naturelles étudiées par le Groupe, les ressources halieutiques communes du Canada relèvent du gouvernement fédéral, conformément à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 et à la Loi constitutionnelle de 1982.

La gestion des ressources halieutiques dans les eaux intérieures a été déléguée à la plupart des provinces, à l'exception de Terre-Neuve et des provinces Maritimes.

Documents habilitants

Le pouvoir d'intervention du gouvernement fédéral dans le domaine des pêches découle d'une série de lois, notamment la Loi sur les pêcheries, la Loi sur la protection des pêcheries côtières, la Loi sur la mer territoriale et les zones de pêche, la Loi sur le soutien des prix des produits de la pêche et la Loi sur l'inspection du poisson.

À l'origine, la Loi sur les pêcheries chargeait le ministre de protéger et de mettre en valeur les stocks de poissons. Une nouvelle Loi sur les pêcheries (le Bill C-32) a été adoptée; elle confie au ministre la tâche principale de gérer la conservation des stocks, mais elle l'autorise à prendre des initiatives de nature socio-économique.

Contexte des pêches

Le Canada, avec 1.4 million de tonnes de poissons, se classe cinquième au monde pour le volume des débarquements, neuvième pour la valeur de production et premier pour la valeur des exportations, avec 1.7 milliard de dollars canadiens en 1982. Les exportations représentent 80 % de la production.

L'industrie de la pêche commerciale comprend 81,000 pêcheurs à temps plein et à temps partiel qui exploitent 42,000 bateaux immatriculés, et environ 990 usines de transformation du poisson qui emploient 28,000 personnes. Au total, cette industrie fournit plus de 100,000 emplois directs. En 1982, la valeur au débarquement a été de 887 millions de dollars et la valeur marchande tirée des produits transformés (F.O.B. à l'usine) s'est chiffrée à 2.02 milliards de dollars. Environ 50 % de la production (1.05 milliard) est acheminée vers les États-Unis. Le Japon et la CEE ont été d'autres marchés clés avec respectivement 233 millions et 213 millions de dollars. En plus de permettre la pêche commerciale, cette ressource représente un important stimulant pour le tourisme. En 1980, 5.9 millions de pêcheurs s'adonnaient à la pêche sportive, ce qui s'est traduit par des dépenses directes de 1.7 milliard de dollars. Cette pêche fait partie du mode de vie des Canadiens et elle occupe une place particulière dans la culture des autochtones.

L'importance de la pêche commerciale se fait surtout sentir dans les régions côtières et septentrionales du Canada où les autres sources d'emplois sont rares. Dans les provinces de l'Atlantique, par exemple, il y a 1,400 communautés de pêcheurs, dont la moitié sont des économies unisectorielles où la pêche et les usines de transformation du poisson occupent 30 % ou plus de la population active.

Avant l'établissement de la zone économique canadienne de 200 milles en 1977, la surpêche avait mis en danger plusieurs stocks. Depuis, la politique et les programmes de

gestion des pêches ont amené des augmentations importantes de quelques stocks (morue), la stabilisation d'autres (crabe), tandis que certains ont continué de diminuer (saumon, hareng).

À l'heure actuelle, la plupart des stocks seraient sur le point d'atteindre le niveau de productivité biologique maximal. Le gains économiques futurs doivent provenir soit d'une augmentation de la valeur pour un volume donné de poissons, grâce à une efficacité accrue aux niveaux de l'exploitation et de la transformation, soit d'une augmentation de la valeur ajoutée, soit de la majoration réelle du prix courant.

Puisque les ressources halieutiques constituent une ressource commune, les divers participants, pour maximiser leurs revenus, ont accru leur capacité tant dans le secteur de l'exploitation que dans celui de la transformation. Les deux ordres de gouvernement ont aidé ce mouvement, même si le MPO a progressivement limité le nombre des permis de bateaux de pêche au cours des années 70.

Au cours de cette période, afin de réaliser des objectifs socio-économiques et d'autres reliés à la conservation, le MPO a établi une myriade de règlements de façon à répartir les stocks selon les secteurs géographiques, les dimensions des bateaux et les types d'engin utilisés. L'administration de ce système de réglementation a nécessité 2,882 années-personnes et a coûté 236 millions de dollars en 1984.

En dépit de cette réglementation, les revenus des pêcheurs et la rentabilité du secteur de la transformation varient beaucoup. Par exemple, en 1980, le revenu net moyen des pêcheurs à temps plein était de 5,000 $ dans le nord-est de Terre-Neuve et de 29,000 $ dans le sud-ouest de la Nouvelle-Écosse, alors qu'il atteignait 50,000 $ en Colombie-Britannique. Le revenu moyen variait également selon la dimension des bateaux. Sur la côte atlantique, par exemple, les pêcheurs exploitant de très petits bateaux (moins de 26 pieds) gagnaient 5,000 $ en moyenne en 1980, tandis que le revenu moyen des pêcheurs exploitant des bâtiments de taille moyenne (de 50 à 65 pieds) était de 40,000 $.

C'est au cours de cette période que le gouvernement a décidé de rendre les pêcheurs admissibles aux prestations d'assurance-chômage et de leur permettre de toucher le

montant intégral de ces dernières après dix semaines de travail. On craint maintenant que le régime d'assurance-chômage incite les travailleurs à ne plus se chercher un emploi d'une plus longue durée et qu'il diminue leur mobilité. Le Groupe d'étude est d'avis que cette question devrait être examinée dans le cadre de la revue du régime d'assurance-chômage annoncée récemment.

Malgré la réglementation complexe et onéreuse et malgré l'intervention et les services gouvernementaux, un grand nombre d'entreprises de pêche ont continué à éprouver des difficultés financières. Plusieurs sociétés d'État, comme l'Office canadien du poisson salé, qui détient le monopole de la commercialisation dans certains domaines, ont été mises en place. Puis, tout récemment, à la suite de la restructuration de l'industrie de la pêche hauturière du poisson de fond sur la côte est, le gouvernement fédéral est devenu un actionnaire minoritaire ou majoritaire dans certaines entreprises de pêche.

Si l'on ajoute aux coûts de gestion dont il a été question précédemment le coût des programmes d'aide et des services à l'industrie, le total des coûts assumés par les services de gestion des pêches du MPO s'élève à 651 millions de dollars et à 4,232 A.-P. en 1984 (voir l'annexe I). De plus, d'autres ministères fédéraux font des dépenses qui ne sont pas examinées par le Groupe d'étude, notamment Emploi et Immigration (formation, assurance-chômage), le MEIR, le Commerce extérieur, Transports Canada, etc. Ces coûts, de même que les dépenses des gouvernements provinciaux, sont tels que les dépenses gouvernementales totales avoisineraient 1 milliard de dollars par année.

Les autorités américaines du commerce ont enquêté à plusieurs reprises sur l'industrie canadienne de la pêche à la demande de l'industrie américaine; celle-ci a souvent allégué que l'industrie est fortement subventionnée par le gouvernement au Canada, ce qui crée une situation de concurrence déloyale. Des droits antidumping ont récemment été imposés sur le poisson salé, et les pêcheurs américains ont demandé l'imposition de droits compensateurs sur le poisson de fond frais en provenance du Canada, qualifiant de subvention à l'industrie bon nombre de programmes examinés par le Groupe d'étude, de même que d'autres programmes comme l'assurance-chômage. Si les producteurs américains ont gain de cause, ils chercheront également à imposer des droits sur d'autres produits canadiens de la pêche, ce qui pourrait fermer des marchés au poisson canadien.

Stratégie pour l'industrie

En dépit des nombreuses commissions royales, des groupes de travail et d'étude de la pêche canadienne, et des programmes gouvernementaux en cours depuis le tournant du siècle, l'industrie continue d'être à la merci des variations inévitables que connaissent tous les produits de base. Jusqu'à maintenant, les dépenses gouvernementales considérables et l'appareil bureaucratique affectés à l'administration d'une série de programmes qui visent à aplanir ces variations ou à atténuer leurs effets sur les participants n'ont été que partiellement efficaces et, dans certains cas, contre-indiqués.

Quelques secteurs de l'industrie sont efficaces et rentables et capables de fonctionner sans l'aide du gouvernement. Tous les secteurs peuvent devenir de plus en plus en mesure de fournir des emplois stables, des revenus suffisants, une plus grande rentabilité et des recettes fiscales accrues, si l'on cesse de faire porter à l'industrie le fardeau des coûts et de l'inefficacité inhérents à d'autres objectifs et à la surréglementation. De l'avis du Groupe d'étude, seules une exploitation et une transformation efficaces du poisson peuvent créer des emplois et amener la prospérité; les activités gouvernementales qui s'écartent du mandat premier de protéger et de mettre en valeur les stocks de poissons sont du gaspillage. Des immobilisations importantes dans les bateaux et les usines dissipent les gains économiques réalisés et réduisent la compétitivité internationale des produits canadiens.

Des produits de haute qualité à des coûts de production plus bas sont amenés sur le marché par des concurrents industrialisés et techniquement avancés. Le Canada ne peut se permettre de se laisser distancer sur un marché international compétitif. L'approche traditionnelle, qui consiste à pêcher ce qui peut être capturé et à essayer ensuite de vendre les produits tirés de cette pêche, est révolue sur le marché international d'aujourd'hui.

Les secteurs primaire et secondaire de l'industrie doivent reconnaître que leur refus de suivre l'évolution du marché peut les mener à l'échec commercial. Si cette prémisse n'est pas acceptée, les avantages inhérents à un grand nombre des propositions du Groupe d'étude risquent d'être annulés puisque ces dernières visent précisément à éliminer les programmes d'aide et à réduire l'intervention du gouvernement.

Il est impossible au gouvernement d'être à la fois celui qui protège et répartit les ressources, celui qui réglemente l'industrie et un participant direct à ces activités en se portant acquéreur de l'ensemble ou d'une partie des entreprises de pêche. C'est là une formule qui limite le potentiel économique de cette importante ressource canadienne.

Stratégie pour le MPO

De l'avis du Groupe d'étude, le budget actuel et l'importance de la composante "pêches" du MPO devraient être réduits de manière à ce qu'ils soient davantage à la mesure de la valeur de la ressource. Le principal programme du MPO porte sur la protection et la gestion des ressources. À lui seul, il a entraîné des dépenses de 236 millions et mobilisé 2,882 A.- P. pour gérer une ressource dont la valeur au débarquement est de 880 millions de dollars par année. Puisqu'une grande partie des 81,000 pêcheurs sont des pêcheurs à temps partiel, ce nombre équivaut au plus à 30,000 A.-P. "de pêche". Ainsi, la gestion des ressources halieutiques exige environ une A.-P. au gouvernement fédéral pour dix A.-P. servant vraiment à la pêche.

Le Groupe d'étude en est venu à la conclusion que la composante "pêches" du ministère doit mettre l'accent sur :

a. les activités de conservation et de mise en valeur des ressources halieutiques naturelles dans leur milieu

b. les services d'inspection de base, au profit des consommateurs de poisson, tout en laissant le contrôle de la qualité au secteur privé

c. l'infrastructure de base comme les quais, les brise-lames et les opérations de dragage

d. les activités de commercialisation qui répondent aux besoins dans les domaines de l'exportation et du commerce.

La taille du ministère pourrait ensuite être réduite pour que puissent être rectifiés les problèmes suivants :

a. la croissance des ressources ministérielles au cours de la dernière décennie dans des domaines

autres que ceux qui relèvent du mandat premier du MPO, qui est de protéger la ressource

b. la croissance de l'effectif à l'administration centrale à Ottawa par rapport à celui des régions (environ 800 A.-P. à l'heure actuelle)

c. les structures organisationnelles et les frais généraux des régions, fondés sur la décentralisation, alors qu'en réalité la plus grande partie des décisions au niveau des opérations et de l'application des règlements continuent d'être prises à Ottawa.

Dans toute situation d'offre et de demande, c'est le prix qui modère cette dernière. Le ministère n'a pas fixé de prix pour un bon nombre de ses services. Le Groupe d'étude a proposé, là où c'est approprié, que soit fixé un prix équitable pour les services du gouvernement.

Le Groupe a examiné chaque programme pour déterminer s'il pourrait être plus efficacement exécuté par le ministère à structure organique en cause ou par un ministère à orientation fonctionnelle comme le MEIR ou les Affaires extérieures. Il estime que la politique et les services gouvernementaux seront le plus susceptibles d'aider l'industrie dans tous les cas s'ils sont confiés à un ministère à structure organique solide, et il n'est pas en faveur de répartir entre d'autres organismes gouvernementaux le mandat relatif aux pêches. Il faut examiner les ressources d'autres ministères qui sont affectées exclusivement aux pêches pour voir s'il y a double emploi. Contrairement aux questions commerciales, qui relèvent du ministre du Commerce extérieur, les questions de commercialisation devraient être confiées au MPO, parce que les décisions concernant le développement des produits et la production dépendent directement des renseignements relatifs au marché.

Les solutions que propose le Groupe d'étude sont des mesures ordonnées visant à réduire l'intervention du gouvernement dans l'industrie. Ces mesures assainiront le climat industriel et assureront la santé du secteur. À long terme, elles se traduiront par des coûts moindres pour le gouvernement. Cela ne signifie pas que les ajustements à court terme s'opéreront facilement et sans douleur. Toutefois, si l'on veut que l'industrie soit plus viable, il faut s'attaquer franchement à ces problèmes en y mettant toute la détermination voulue.

De l'avis du Groupe d'étude, le gouvernement doit mieux définir le mandat du MPO de façon à maximiser pour le Canada les retombées économiques tirées des ressources halieutiques et à permettre à l'industrie de fonctionner davantage selon les règles commerciales normales. Malgré les propositions précises du Groupe au sujet de la réduction des dépenses, il reste que les plus grandes économies ne pourront manifestement venir que du réalignement du MPO sur son mandat premier, qui consiste à gérer et à mettre en valeur les stocks de poissons, ainsi que de l'élimination des autres objectifs qui influent actuellement sur son activité.

Annexe I

ÉTAT RÉCAPITULATIF DES PROGRAMMES DES PÊCHES 1984-1985

	(millions $)*	A.-P.*
Gestion des pêches		
(i) Recherche	90	1020
(ii) Délivrance des permis et répartition des ressources	20	265
(iii) Établissement et application des règlements	126	1602
Ports pour petits bateaux	141	145
Commercialisation et Centre alimentaire des pêches	7	38
Réglementation des pêches étrangères	7	23
Programme d'inspection des produits de la pêche	31	578
Amélioration de la qualité	-	-
Développement		
(i) Budget sur base A	10	51
(ii) Projets spéciaux**	60	93
Approvisionnement en appâts de pêche à Terre-Neuve	10	41
Office des prix des produits de la pêche	2	6
Prêts pour l'amélioration des pêches	4	3
Subvention pour bateaux de pêche	6	14
Régime d'assurance des bateaux de pêche	3	53
Mise en valeur des salmonidés	38	233
Pêche sportive	-	-
Aquiculture	3	46
Programme "Observez, notez, signalez"	-	-
Saisons et zones de pêche en Colombie-Britannique	-	-
Statistiques sur les pêches et analyse de l'industrie	1	*** 58
Information scientifique et technique sur les pêches	1.5	21
Accord entre Terre-Neuve et le Canada au sujet de la restructuration du secteur des pêches de Terre-Neuve	91	-
TOTAL	651.5	4232

Source : État récapitulatif du répertoire des programmes du MPO

* Ces chiffres sont ici légèrement plus élevés que dans les diverses analyses parce qu'ils couvrent les frais généraux de gestion.

** Les coûts monétaires accessoires de 1984/1985 englobent certains crédits EDER, le PPSR, et des projets spéciaux de développement. En 1985-1986, les EDER sont pleinement mis en oeuvre et le montant reste à peu près constant.

*** Les A.-P. sont comprises dans le nombre d'A.-P. inscrit pour "Établissement et application des règlements" et ne sont pas comptées deux fois dans le total.

GESTION DES PÊCHES

OBJECTIF

Conserver et mettre en valeur les ressources halieutiques et favoriser leur exploitation ordonnée et efficace.

DOCUMENTS HABILITANTS

L'Acte de l'Amérique du Nord britannique, la Loi sur les pêcheries et les conventions et traités internationaux

DESCRIPTION

Cet important programme se divise en trois volets :

a. Évaluation et recherches concernant les ressources (1,020 A.-P., 90 millions de dollars)

   Cette activité consiste à acquérir les données biologiques nécessaires à la gestion des ressources.

b. Délivrance des permis et répartition des ressources (264 A.-P. 20 millions de dollars)

   Cette activité consiste à fixer des niveaux d'exploitation, à répartir les contingents parmi les différents groupes d'exploitants, à délivrer des permis pour contrôler l'accès et à réunir des données relatives aux pêches.

c. Établissement et application des règlements (1,602 A.-P., 126 millions de dollars)

   Cette activité consiste en la surveillance et en l'application des règlements.

Des examens ont été préparés pour chacun de ces programmes en raison du montant relativement élevé des dépenses engagées dans chaque cas.

BÉNÉFICIAIRES

Ce programme touche quelque 81,000 pêcheurs commerciaux du Canada, des pêcheurs sportifs et autochtones, et 28,000 travailleurs d'usines et les exploitants d'environ 1,000 usines de transformation du poisson.

DÉPENSES (milliers $)

	84-85
A.-P.	2,886
Traitements	110,007
F & E (autre dép.)	87,425
Immobilisations	38,711
Subventions/contributions	788
TOTAL	236,931

Répartition par région

	A.-P.	84-85
Adm. centr., Ottawa	274	60,111
Atlantique	1,521	103,449
Québec	198	14,771
Centre/Ouest	135	9,471
Pacifique	758	49,129
TOTAL	2,886	236,931

OBSERVATIONS

Le ministère des Pêches et des Océans (MPO) a dépensé 237 millions de dollars en 1984-1985.

Le MPO possède et exploite la troisième flottille du gouvernement en importance: 20 bâtiments de grande taille, 207 de taille moyenne et plus de 450 de petite taille. Ces bateaux servent à la recherche sur les pêches, à la surveillance et à l'application des règlements, et enfin à des travaux océanographiques et hydrographiques.

ANALYSE

En général, l'industrie admet que les efforts déployés par le ministère pour protéger et mettre en valeur les ressources halieutiques ont connu du succès. En fait, les résultats sont probablement supérieurs à ceux observés dans d'autres pays.

Pourtant, au cours des quinze dernières années, le ministère a élargi son mandat en matière de gestion des pêches. Pendant cette période relativement courte, l'industrie de la pêche, de relativement peu réglementée qu'elle était, est devenue l'une des industries les plus réglementées au pays.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de réduire les dépenses et le nombre d'A.-P. de 20 % en deux ans. Ainsi, le niveau des dépenses correspondrait davantage à la valeur de la ressource.

Il est possible de réaliser cet objectif en réduisant les trois volets principaux du programme dans les proportions suivantes :

a. Évaluation et recherches concernant les ressources - 20 %
b. Délivrance des permis et répartition des ressources - 50 %
c. Établissement et application des règlements - 10 %

Ces réductions témoigneraient d'un retour vers l'objectif principal du programme, qui est de protéger les ressources, et d'une volonté de moins réglementer les aspects sociaux et économiques de l'industrie, tout en continuant d'insister sur l'application des règlements sur le terrain.

ÉVALUATION ET RECHERCHES CONCERNANT LES RESSOURCES (PARTIE "A" DU PROGRAMME DE GESTION DES PÊCHES)

OBJECTIF

Fournir des conseils scientifiques sur la gestion des stocks de poissons et de leur habitat.

DOCUMENT HABILITANT

La Loi sur les pêcheries

DESCRIPTION

Cette activité n'est qu'un élément du programme de gestion des pêches, dont les autres composantes sont la délivrance des permis et la répartition des ressources, ainsi que l'établissement et l'application des règlements.

Cette partie du programme vise l'acquisition des données biologiques nécessaires à la gestion des ressources. Les activités à ce chapitre comprennent :

la mesure de l'importance des stocks, la définition de leurs limites géographiques et l'étude de leur structure, la mesure de la croissance et de la capacité de reproduction et le calcul des mortalités;

les recherches sur l'habitat des poissons;

les recherches sur le fonctionnement des engins de pêche, la conception des campagnes d'échantillonnage et les travaux sur la biologie et le comportement du poisson; et

les conseils aux clients en matière de gestion.

Les activités de ce programme sont menées à partir de douze grands centres scientifiques répartis sur le territoire canadien.

BÉNÉFICIAIRES

Le ministère des Pêches et des Océans (MPO), les gestionnaires de ressources et les organismes internationaux

comme l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (OPANO) bénéficient directement de ce programme.

DÉPENSES (milliers $)

	84-85
A.-P.	1,020
Traitements	41,575 $
F & E (autres dép.)	38,522
Immobilisations	9,320
Subventions/contributions	735
TOTAL	90,152 $

Ressources par région[1]

	A.-P.	84-85
Adm. centr., Ottawa	83	16,046 $
Atlantique	617	51,475
Québec	77	5,950
Centre/Ouest	76	5,241
Pacifique	167	11,440
TOTAL	1,020	90,152 $

[1]Englobe la gestion, les bateaux et les frais généraux d'ordre administratif.

OBSERVATIONS

L'industrie de la pêche est d'avis que le Canada se classe au premier rang pour la recherche sur les pêches et que l'évaluation des ressources est l'un des rôles essentiels du MPO.

Bien que l'industrie soit en général satisfaite de l'efficacité de ce programme, elle s'interroge sur sa rentabilité. Malgré les centaines de millions de dollars investis dans la recherche au cours des ans, nos connaissances sur des espèces commerciales importantes comme le saumon du Pacifique et le hareng de l'Atlantique restent largement incomplètes.

Le coût élevé de l'exploitation des bateaux de recherche sur les pêches est aussi un sujet de préoccupation, et l'on estime qu'il devrait être possible de trouver des méthodes de recherche plus économiques.

L'industrie participe très peu à l'attribution des ressources de recherche, bien qu'elle admette ne pas s'intéresser suffisamment à cette question. Il existe bel et bien un Conseil consultatif de recherches sur les pêcheries et les océans, dont les membres ne sont pas des fonctionnaires. Cet organisme, toutefois, donne des avis au ministre sur des questions et des politiques générales liées à la recherche et, d'ordinaire, il ne participe pas à la sélection et l'examen de projets précis.

Par ailleurs, l'industrie souhaiterait aussi travailler en collaboration plus étroite avec le personnel scientifique du MPO. Par exemple, certains pêcheurs aimeraient que les scientifiques aillent sur leur bateau, gratuitement, pour voir ce qui se passe réellement. Certaines entreprises de pêche aimeraient pour leur part participer aux travaux des comités techniques du ministère.

Enfin, on craint fort que le ministère en vienne à réunir, sous l'autorité d'un nouveau SMA chargé des activités scientifiques, toutes les activités régionales de recherche sur les pêches; dans le système actuel, ces programmes relèvent directement des directeurs généraux des régions. Tous considèrent que cette mesure est rétrograde et ramène à l'ancien Office des recherches sur les pêcheries qui, semble-t-il, se préoccupait plus de la recherche fondamentale que de l'évaluation des ressources.

ANALYSE

Un programme efficace et crédible d'évaluation et de recherche est essentiel si l'on veut que le MPO s'acquitte de son rôle principal, qui consiste à protéger et à mettre en valeur les ressources halieutiques. Par contre, il y a lieu de se demander si le coût de ce programme est justifié, compte tenu de la valeur des débarquements.

L'absence de modification, d'une année à l'autre, du total des prises admissibles (TPA) pour bon nombre de stocks

indique que les évaluations sont loin d'être précises. Il faut voir jusqu'où on peut pousser la précision et si le coût d'une telle opération serait réellement justifié.

La rentabilité de ce programme peut être accrue par diverses mesures, notamment:

a. Mettre davantage l'accent sur l'évaluation des stocks et moins sur la recherche fondamentale.

b. Trouver des façons plus économiques de déterminer les TPA, et ne pas continuer de rechercher une précision plus grande que celle nécessaire sur les plans pratique et opérationnel.

c. Allouer les ressources de la recherche davantage en fonction de la valeur des pêches commerciales (par exemple, limiter les ressources attribuées au saumon de l'Atlantique) et orienter davantage cette recherche sur les stocks d'importance commerciale pour lesquels les connaissances sont particulièrement déficientes (par exemple, le crabe dans le golfe du Saint-Laurent).

d. Avoir davantage recours à des bateaux de pêche affrétés ou privés pour la recherche.

e. Faire participer davantage l'industrie de la pêche à l'évaluation des ressources, notamment à la sélection, à l'examen et à la réalisation de projets de recherche dans ce domaine.

Si la coordination nationale des recherches sur les pêches laisse à désirer dans les régions, ou avec Sciences et levés océaniques, alors le regroupement des activités de recherche au sein d'une entité à structure organique n'est pas l'unique solution. C'est à juste titre qu'on craint de créer un organisme de recherche qui serait moins attentif aux besoins opérationnels de la gestion des pêches.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

- Examiner d'autres façons de mieux coordonner les activités de recherche régionales. Les programmes de

recherche régionaux dans le domaine des pêches et des océans ne devraient pas être regroupés au sein d'une nouvelle structure hiérarchique relevant d'un SMA chargé des activités scientifiques.

- Maintenir le nombre des scientifiques affectés directement à l'évaluation des stocks de poissons, mais réduire de 20 % le total des dépenses de ce programme par diverses mesures, notamment :

  a. Regrouper les activités de recherche afin de réduire tant le nombre des centres de recherche (12) dans l'ensemble du Canada que leur coût de fonctionnement.

  b. Réduire le nombre de bateaux utilisés pour la recherche sur les pêches et avoir davantage recours à l'affrètement de bateaux privés ou appartenant à d'autres ministères.

- Accroître la rentabilité du programme, notamment

  a. en faisant participer l'industrie à l'évaluation des ressources, y compris à la sélection, à l'examen et à la réalisation des projets de recherche et

  b. en répartissant les ressources de la recherche davantage en fonction de la valeur des pêches commerciales, et en orientant cette recherche sur des stocks importants au sujet desquels les connaissances sont incomplètes.

DÉLIVRANCE DES PERMIS ET RÉPARTITION DES RESSOURCES (PARTIE "B" DU PROGRAMME DE GESTION DES PÊCHES)

OBJECTIF

Conserver et mettre en valeur les ressources halieutiques.

Favoriser une exploitation ordonnée et efficace des pêches commerciale, autochtone et sportive.

Formuler des politiques et des règlements en matière de permis.

DOCUMENTS HABILITANTS

L'Acte de l'Amérique du Nord britannique, la Loi sur les pêcheries et les conventions et traités internationaux

DESCRIPTION

Cette activité n'est qu'un élément du programme de gestion des pêches, dont les autres composantes sont l'évaluation et les recherches concernant les ressources, ainsi que l'établissement et l'application des règlements.

Les éléments clés de cette composante du programme comprennent:

a. l'établissement des niveaux d'exploitation;

b. la répartition des contingents entre divers groupes d'utilisateurs;

c. l'établissement et la mise en oeuvre de régimes de délivrance de permis, qui sont nécessaires pour limiter l'accès à la ressource commune et pour contrôler la concurrence; et

d. la collecte et l'analyse de données statistiques sur des variables comme les prises, l'effort de pêche, les coûts et les gains.

Le produit de cette composante est le suivant:

a. les plans de pêche annuels ou saisonniers dans lesquels est fixé le total des prises admissibles (TPA) pour la plupart des stocks; ce total est ensuite divisé :
   par région
   par groupe d'utilisateurs (pêcheurs commerciaux, sportifs, autochtones)
   par type d'engins de pêche (senne, chalut, engins fixes, etc.)
   selon les dimensions du navire (longueur, pêche côtière ou hauturière, etc.) et
   depuis peu, par des allocations aux entreprises (par exemple, contingents fixés aux compagnies ou à chaque bateau)

b. la délivrance de permis à accès limité pour les bateaux.

c. la délivrance de permis de pêche personnelle pour tous les pêcheurs commerciaux, sauf en Ontario, et pour les pêcheurs sportifs en Colombie-Britannique.

BÉNÉFICIAIRES

Cette activité touche quelque 81,000 pêcheurs commerciaux, 6 millions de pêcheurs sportifs dans l'ensemble du Canada, ainsi que 28,000 travailleurs d'usine et les exploitants d'environ 1,000 usines.

DÉPENSES (milliers $)

	84-85
A.-P.	264
Traitements	9,928
F & E (autres dép.)	9,277
Immoblisations	1,258
Subventions/contributions	53
TOTAL	20,516

Ressources par région[1]

	A.-P.	84-85
Adm. centr., Ottawa	54	5,124
Terre-Neuve	49	2,708
Golfe	44	2,373
Scotia-Fundy	32	1,920
Québec	29	1,999
Centre/Ouest	17	1,023
Pacifique	39	5,369
TOTAL	264	20,516

[1]Englobe la gestion, les bateaux et les frais généraux d'ordre administratif.

OBSERVATIONS

La délivrance de permis et le système de contingentement sont un phénomène relativement récent au Canada. Avant le milieu des années 1970, des permis de pêche à accès limité n'étaient délivrés que pour quelques pêches, comme celle du homard, et il n'y avait pas de contingentements. Ces permis ont progressivement fait leur apparition par la suite dans presque toutes les pêches et, à la fin des années 1970, les ressources étaient de plus en plus partagées entre des secteurs spécifiques de la flottille. À l'heure actuelle, dans la mesure du possible, des contingents sont alloués à chaque entreprise de pêche et à chaque bateau.

Par conséquent, il a fallu environ quinze ans pour que les pêches canadiennes, qui n'étaient presque pas réglementées, deviennent l'une des industries halieutiques les plus réglementées du monde. Le mandat du ministère des Pêches et des Océans (MPO) pendant ce temps s'est par conséquent élargi; c'est ainsi qu'aujourd'hui le ministère, outre qu'il s'occupe de la conservation de la ressource dans son milieu, s'intéresse de plus en plus à la gestion de tous les aspects socio-économiques des pêches.

À l'heure actuelle, c'est le ministre qui, après consultation de ses services, prend toutes les décisions se rapportant à la délivrance, aux modifications et aux transferts des permis de pêche à accès limité. Dans l'industrie, on s'entend généralement pour dire que ce système doit être modifié.

Sur la côte atlantique, dans le passé, la répartition annuelle des stocks parmi les divers secteurs de la flottille (par exemple, pêche côtière et pêche hauturière) a fait l'objet de contestations. La plupart des problèmes sont maintenant résolus. Cependant, des désaccords persistent relativement aux allocations par région. Par exemple, Terre-Neuve revendique la priorité pour la pêche du poisson qui avoisine ses côtes, et plus particulièrement pour la morue du Nord. Par ailleurs, les entreprises qui pêchent dans le golfe du Saint-Laurent veulent en exclure les bateaux qui ont leur port d'attache ailleurs.

Sur la côte du Pacifique, l'attribution des stocks de saumons parmi les divers groupes d'utilisateurs (c'est-à-dire les pêcheurs commerciaux, les pêcheurs sportifs et les autochtones) contenue de faire l'objet de controverses.

Sur les deux côtes, on continue de s'interroger sur l'opportunité de rattacher les permis de pêche à accès limité au bateau ou à la personne (y compris la personne morale). La politique du gouvernement fédéral en ce domaine est loin d'être cohérente. Ainsi, pour la pêche du hareng sur la côte ouest, le permis est rattaché à la personne, alors que pour la pêche du saumon il est rattaché au bateau.

À l'heure actuelle, il est interdit d'avoir recours à des techniques modernes de capture, et ce, pour des raisons qui sont surtout d'ordre socio-économique. Par exemple, aucun Canadien ne peut exploiter un chalutier-usine congélateur, même s'il est permis aux pays étrangers d'utiliser de tels bâtiments dans nos eaux.

La majorité des provinces de l'Atlantique veulent avoir leur mot à dire dans la délivrance des permis et la répartition des ressources. Elle estiment qu'ainsi elles contrôleront leur approvisionnement en matières premières et, par conséquent, la structure globale de l'industrie de la pêche.

ANALYSE

Le Canada est peut-être le pays qui a le mieux réussi à protéger les ressources halieutiques. Malheureusement, cette situation est en train de changer, principalement parce que les objectifs biologiques ou écologiques sont de

de plus en plus sacrifiés à des considérations socio-économiques. La prolongation de la saison de pêche du crabe dans le golfe du Saint-Laurent, alors que les contingents fixés par les biologistes avaient été atteints, est un exemple récent qui illustre bien cette réalité.

Le Groupe d'étude n'appuie pas la proposition de confier aux provinces des responsabilités de gestion ou d'autres formes de pouvoirs sur la délivrance des permis et les allocations, pour les motifs suivants :

a. Constitutionnellement, cette ressource appartient à l'ensemble de la population canadienne.

b. La gestion conjointe est une méthode de gestion moins efficace, quelle que soit la situation.

c. Les migrations des poissons marins entre les eaux adjacentes à diverses provinces amènent souvent les pêcheurs de ces provinces à pêcher dans des zones communes, ce qui justifie l'existence d'un organisme central de réglementation.

d. La "balkanisation" des pêches qui en résulterait réduirait encore le potentiel économique de cette ressource.

e. Les essais de gestion conjointe ou de co-gestion des pêches faits ailleurs, notamment dans la Communauté économique européenne, ou dans le cadre des récentes négociations canado-américaines sur le saumon, donnent une indication des difficultés qui en découleraient.

Pour ces motifs, il ne faut pas encourager les tendances récentes vers l'établissement de "contingents provinciaux".

Le Groupe d'étude en est venu à la conclusion que le système actuel, selon lequel l'approbation des permis de pêche à accès limité revient au ministre, n'est pas satisfaisant pour un certain nombre de raisons dont le fait que ces détails d'ordre opérationnel occasionnent au ministre une charge administrative et des pertes de temps. D'autre part, ce système suscite aussi les critiques de l'industrie parce que les décisions relatives aux permis sont souvent fondées sur d'autres facteurs que le souci de

la conservation, et parce que les retards inhérents à un tel système créent un climat d'incertitude dans l'industrie.

La présente structure de délivrance des permis du MPO correspond dans une certaine mesure à la valeur des débarquements, puisque les droits imposés sur les permis varient en partie avec la taille des bateaux. À l'heure actuelle, on ne peut raisonnablement espérer tirer une pleine rente économique de l'industrie. Il reste que ce principe devrait servir de guide pour augmenter les droits à l'avenir.

Même si elles sont peut-être prises en réaction à des réalités sociales à court terme, les restrictions imposées sur certaines techniques de pêche modernes nuisent à la position concurrentielle de cette industrie sur les marchés d'exportation et compromettent parfois les revendications du Canada à l'égard de certaines ressources. Par exemple:

a. L'accès à certains marchés, comme celui du sébaste au Japon, est limité parce que nos techniques de pêche fraîche ne fournissent pas le produit requis.

b. L'accès à d'autres marchés internationaux, comme celui du maquereau, exige des coûts de production très faibles, ce qu'on ne peut attendre des petits bateaux de pêche côtière.

c. Dans certains cas (encore une fois le maquereau), le Canada est incapable d'exploiter une partie suffisamment importante de la ressource qui se trouve dans ses eaux, et, en conséquence, des pêcheurs étrangers (par exemple, les Américains) en revendiquent une part croissante.

Le fait que le permis soit rattaché à la personne plutôt qu'au bateau conduit à divers abus et à des problèmes d'ordre réglementaire. Par exemple, certains titulaires de permis sur la côte ouest tirent des bénéfices de la location de ces permis à des propriétaires de bateaux. Sur la côte est, des titulaires de permis incapables de rembourser l'hypothèque contractée sur leur bateau peuvent céder leur permis, laissant ainsi entre les mains des créanciers un bateau sans permis et moins facile à vendre.

Il est par conséquent important de prendre en matière de permis des initiatives visant à accroître la rentabilité de la flottille canadienne. Ces initiatives pourraient notamment consister à:

a. encourager les pêcheurs à acheter les permis d'autres pêcheurs et autoriser la combinaison de ces permis pour établir des entreprises de pêche plus viables et plus stables (par exemple, bateaux de plus grande taille, polyvalence);

b. établir des mécanismes de répartition des ressources permettant de prolonger les saisons de pêche et de réduire les situations "d'engorgement", ce qui serait particulièrement profitable pour le secteur de la transformation; et

c. étendre le concept des allocations aux entreprises à autant de secteurs de la flottille qu'il est raisonnable de le faire. Il est à noter que ce système ne fonctionnera tout simplement pas s'il est appliqué à une pêche qui n'est pas actuellement rentable; en effet, ce type d'allocations ne fait alors qu'entraîner des problèmes d'administration et d'application.

Il est essentiel de formuler une politique de délivrance des permis qui soit ferme, cohérente et axée sur le long terme, de l'élaborer de préférence de concert avec l'industrie, et de la coucher par écrit. Il existe à l'heure actuelle des politiques écrites, mais il est expressément déclaré qu'elles sont sujettes en permanence à changement sans préavis. Par ailleurs, l'application de bon nombre de directives écrites relève du ministre et des fonctionnaires du MPO (à preuve, le cas récent d'un Néo-Écossais propriétaire d'un bateau qui a obtenu la permission d'affréter un navire-congélateur plus grand que ce qui était prévu par son permis). Enfin, beaucoup de politiques sont bien connues mais n'ont jamais été couchées par écrit (par exemple, la politique qui vise à décourager les transformateurs de posséder leurs propres bateaux de pêche).

En l'absence de directives officielles, presque toutes les questions importantes concernant l'octroi des permis et la répartition des ressources sont renvoyées à l'administration centrale. Ainsi, pour l'essentiel, la décentralisation du MPO n'est qu'apparence.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

a. Formuler, de préférence conjointement avec l'industrie, des politiques à long terme relativement à la délivrance des permis et à la répartition des ressources. Ces politiques devraient être suivies à la lettre et ne pas faire l'objet de modifications sans préavis.

b. Fonder les TPA pour les différents stocks uniquement sur des considérations d'ordre biologique ou de conservation et non sur des facteurs socio-économiques. La délivrance de permis et la répartition des ressources devraient elles aussi se baser avant tout sur la protection des ressources. Les décisions à caractère économique doivent être prises surtout par l'industrie. Ainsi, les ressources humaines et financières affectées à la planification socio-économique dans le cadre de ce programme et des programmes connexes devraient être réduites de beaucoup.

c. Mettre sur pied une commission indépendante d'examen des permis chargée d'approuver la délivrance, la cession et les conditions des permis. Cette commission devrait être constituée en bonne partie de personnes qui ne sont pas liées à l'industrie de la pêche.

d. Laisser au fédéral tous les pouvoirs et toutes les fonctions en matière de gestion des pêches maritimes plutôt que de permettre la cogestion du programme de délivrance des permis et de répartition des ressources. Toutefois, il y aurait peut-être lieu de déléguer des pouvoirs additionnels en ce qui concerne la pêche dans les eaux intérieures, les ressources sédentaires des eaux estuariennes (clams, par exemple), et les plantes marines.

e. Ne pas répartir les stocks de poissons selon des critères fixés par les provinces (c'est-à-dire pas de contingents provinciaux).

f. Accroître la viabilité financière des secteurs de la capture et de la transformation par les moyens suivants :

   i) étendre la notion d'allocations aux entreprises au plus grand nombre possible de secteurs des flottilles de pêche;

   ii) permettre aux propriétaires de bateaux de pêche de combiner des permis pour augmenter la taille de leur bâtiment;

   iii) prolonger la saison de pêche pour réduire les engorgements et approvisionner de façon plus régulière les usines de transformation; et

   iv) traiter toute l'industrie sur un même pied et, par conséquent, éliminer la politique non écrite qui vise à dissuader les transformateurs de posséder leurs propres bateaux de pêche.

g. Rattacher tous les permis de pêche à accès limité à des bateaux de pêche spécifiques. De même, poser des principes clairs tant au sujet de la cessibilité de permis que pour le remplacement des bateaux.

h. Supprimer toute restriction d'ordre technique sur les bateaux, lorsqu'il peut être démontré qu'une technologie donnée ne nuira pas aux ressources halieutiques. Par exemple, il faudrait lever la restriction imposée à l'heure actuelle sur les chalutiers-usines congélateurs, spécialement pour les compagnies qui ont reçu une allocation déterminée.

Le gouvernement devrait également réduire de 50 % l'ensemble des dépenses et des années-personnes consacrées à cette activité. La plus grande partie du travail qui se rapporte aux allocations est terminée, et ces dernières ne changent plus beaucoup d'année en année. Cela rejoint également la proposition du Groupe d'étude selon laquelle le gouvernement devrait éviter d'accabler l'industrie de règlements à orientation socio-économique qui l'empêchent de fonctionner d'une manière efficace.

ÉTABLISSEMENT ET APPLICATION DES RÈGLEMENTS (PARTIE "C" DU PROGRAMME DE GESTION DES PÊCHES)

OBJECTIF

Protéger, restaurer et mettre en valeur l'habitat des poissons. Dans les régions de l'Atlantique et du Pacifique, de même que dans les Territoires, conserver et mettre en valeur les ressources halieutiques, et favoriser une exploitation systématique et efficace des poissons par les pêcheurs commerciaux, sportifs et autochtones.

DOCUMENTS HABILITANTS

L'Acte de l'Amérique du Nord britannique, la Loi sur les pêcheries, la Loi sur la protection des pêcheries côtières et leurs règlements d'application, la Loi sur la mer territoriale et les zones de pêche et le décret sur les coordonnées géographiques pour la mer territoriale qui complète cette Loi, ainsi que les conventions et les traités internationaux en matière de pêche

DESCRIPTION

Cette activité n'est qu'un élément du programme de gestion des pêches, les autres étant l'évaluation et les recherches concernant les ressources ainsi que la délivrance des permis et la répartition des ressources.

La composante "Établissement et application des règlements" se divise en trois éléments clés :

a. la formulation et la promulgation des règlements qui servent de fondement juridique à l'exécution du mandat du ministère des Pêches et des Océans (MPO);

b. le programme de formation qui fournit des agents expérimentés chargés d'assurer le respect de la législation dans le secteur des pêches; et

c. l'élément "surveillance et application" (ou partie opérationnelle du programme) composé de plusieurs sous-éléments comme les observateurs, la surveillance aérienne, l'application des règlements dans les eaux côtières, hauturières et intérieures, y compris la gestion de l'habitat.

BÉNÉFICIAIRES

Les ressources halieutiques marines de l'Atlantique, du Pacifique et des Territoires du Nord-Ouest.

DÉPENSES (milliers $)

	84-85
A.-P.	1,602
Traitements	58,504 $
F & E (autres dép.)	39,626
Immobilisations	28,133
Subventions/contributions	-
TOTAL	126,263 $

Ressources par région[1]

	A.-P.	**84-85**
Adm. centr., Ottawa	137	38,941 $
Terre-Neuve	209	15,030
Scotia-Fundy	357	19,557
Golfe	213	10,386
Québec	92	6,822
Pacifique	552	32,320
Ouest	42	3,207
TOTAL	1,602	126,263

[1]Englobe la gestion, les bateaux et les frais généraux d'ordre administratif.

OBSERVATIONS

En général, toute l'industrie souscrit au programme d'application et il se dégage un consensus autour des points suivants :

a. Les règlements devraient être appliqués de façon plus rigoureuse, et les peines devraient être plus sévères, de façon à dépasser les bénéfices éventuels des pêcheurs qui contreviennent aux règlements.

b. Le budget concernant l'application des lois et règlements sur le terrain a été réduit dans des domaines comme le fonctionnement et l'entretien, limitant ainsi les activités de patrouille et l'efficacité de l'ensemble du programme.

c. En règle générale, c'est le dernier domaine où il faut réduire les ressources du MPO.

Dans l'ensemble, l'industrie estime également que les règlements sont trop nombreux et que la structure réglementaire devrait être simplifiée. Il a aussi été suggéré :

a. de s'appliquer davantage à faire respecter les règlements existants plutôt qu'à en créer d'autres;

b. d'abroger les anciens règlements au fur et à mesure que des nouveaux sont adoptés;

c. d'envisager plus souvent d'inclure des clauses de caducité pour empêcher la prolifération des règlements; et

d. de s'efforcer davantage de renseigner les pêcheurs au sujet des règlements.

Le délai qu'il faut au gouvernement fédéral pour adopter des règlements en matière de pêches fait de plus en plus problème. À une certaine époque, ce processus prenait plusieurs mois; à l'heure actuelle, le délai est de près de deux ans. En conséquence, de nombreux règlements ne sont adoptés que lorsque la saison de pêche est bien avancée ou même une fois qu'elle est terminée. Ce qui ne manque pas de nuire aux relations entre le fédéral et les provinces à

qui a été déléguée la gestion des pêches en eau douce, et qui, par conséquent, dépendent d'Ottawa pour l'adoption des règlements.

L'industrie considère qu'un bon nombre des actions intentées sont inefficaces notamment en raison :

a. du recours aux pouvoirs du ministre pour empêcher le ministère de pousser plus loin une action (par exemple, plusieurs affaires survenues en Colombie-Britannique et mettant en cause des autochtones ou des Américains), ou pour annuler les décisions des tribunaux et donner quittance des peines imposées (par exemple, le cas récent d'un pêcheur de homard à l'Île-du-Prince-Édouard);

b. des lacunes dans la formation juridique des agents des pêches, qui entraînent le rejet de nombreuses actions devant les tribunaux;

c. de la mauvaise rédaction des règlements, et notamment de l'existence d'"échappatoires" que les gens de l'industrie peuvent repérer facilement;

d. des sanctions insuffisantes prescrites dans les règlements, par rapport aux gains susceptibles d'être tirés de la violation de la loi; et

e. d'une absence apparente d'appui de la part des tribunaux, motivée peut-être par l'opinion que le secteur des pêches est surréglementé.

On se préoccupe également du fait que la récente expansion du ministère s'est opérée pour l'essentiel dans des secteurs autres que celui de l'application des règlements sur le terrain. Non seulement les agents des pêches doivent faire respecter un plus grand nombre de règlements qu'auparavant, mais ils doivent en outre, à l'heure actuelle, accomplir d'autres fonctions comme la délivrance des permis.

Le fonctionnement et l'entretien des bateaux du MPO absorbe une large part des dépenses engagées dans le cadre du programme. Au cours des consultations, il a été suggéré que le ministère réduise ses dépenses de surveillance maritime en ayant davantage recours à des bateaux affrétés.

ANALYSE

Pour que toute la structure de gestion des pêches soit efficace, il faut que l'industrie respecte ses exigences. Par conséquent, il importe que cette dernière appuie les politiques de gestion des pêches et participe à leur élaboration. Si le programme d'application est inefficace, alors les fonds attribués à tous les autres éléments du programme de gestion (recherche, évaluation des ressources, délivrance de permis et répartition des ressources, par exemple) sont dépensés en pure perte.

Le Groupe d'étude en est venu à la conclusion que c'est avec raison que les provinces et le personnel des régions du MPO se plaignent de ce que l'adoption des règlements de pêche au fédéral prend maintenant près de deux ans. Le système actuel est incapable de s'adapter aux besoins changeants, particulièrement dans le domaine de la pêche sportive et des pêches du Pacifique, de sorte qu'un nombre croissant de mesures de gestion sont juridiquement invalides pendant une certaine période. En ce qui concerne les provinces, il y aurait peut-être lieu de modifier la Constitution pour les investir de la responsabilité de gérer entièrement les pêches intérieures plutôt que de leur déléguer des pouvoirs en la matière. Cette solution, toutefois, semble avoir un caractère trop extrême compte tenu du fait que le problème est surtout d'ordre administratif.

L'application des règlements devrait être plus rigoureuse, et les amendes devraient être augmentées surtout dans le cas des pêches où les sanctions, à l'heure actuelle, sont sans commune mesure avec les gains susceptibles d'être tirés de la pêche illégale. S'il n'est pas possible d'imposer les peines maximales prescrites par la loi, il faudra avoir de plus en plus recours au retrait des privilèges de pêche, mesure qui semble relativement efficace à l'heure actuelle pour ce qui concerne la pêche du homard.

Même s'il n'est pas indiqué de réduire la composante relative à l'application des règlements, le Groupe d'étude s'interroge sur l'opportunité de dépenser 126 millions de dollars pour établir et faire appliquer les règlements. Il est essentiel que le ministère trouve des moyens de parvenir dans ce domaine à des résultats satisfaisants à un coût moindre.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

- Rendre plus efficace le programme d'établissement et d'application des règlements :

  a. en réduisant le temps qu'il faut au système fédéral pour adopter des règlements sur les pêches;

  b. en améliorant la rédaction des règlements grâce à une consultation plus fréquente de l'industrie;

  c. en relevant les sanctions pour qu'elles dépassent les avantages éventuels tirés de la pêche illégale;

  d. en cessant d'invoquer l'autorité ministérielle pour arrêter les poursuites ou pour annuler des décisions des tribunaux ou des peines imposées par ceux-ci; et

  e. en simplifiant et en codifiant les règlements afin de les rendre plus acceptables et plus intelligibles pour les pêcheurs et les tribunaux.

- Réduire de 10 % le coût de l'application adéquate de ses règlements, et notamment :

  a. réduire l'utilisation de la flottille actuelle du MPO en affrétant plus fréquemment les bateaux du secteur privé ou ceux d'autres ministères;

  b. rendre les agents des pêches plus efficaces en améliorant leur formation, en resserrant la supervision et en axant l'intervention sur les secteurs qui laissent à désirer sur le plan de l'application des règlements;

  c. examiner la question de l'attribution de plus en plus fréquente aux agents des pêches de fonctions étrangères à l'application des règlements, comme la collecte des données, la délivrance des permis, etc.;

d. amener l'industrie à s'autoréglementer, en mettant sur pied des programmes d'éducation ou en l'aidant à créer des corps de garde-pêche, comme c'est le cas pour la pêche du homard à l'Île-du-Prince-Édouard; et

e. réduire de beaucoup l'importance de la composante de ce programme qui se trouve à l'administration centrale à Ottawa (137 A.-P.).

PORTS POUR PETITS BATEAUX (PPB)

OBJECTIF

Aménager et administrer des réseaux portuaires, et participer à l'aménagement, à l'entretien et à l'exploitation des installations portuaires.

DOCUMENT HABILITANT

La Loi sur les ports de pêche et de plaisance

DESCRIPTION

Ce programme concerne l'entretien et l'exploitation de 1,419 ports ou quais commerciaux et de 836 ports de plaisance. Il peut s'agir de ports dotés d'une seule rampe ou de ports regroupant une vaste gamme d'installations : brise-lames, installations de dragage, quais, rampes, services d'électricité, canalisations d'eau, stationnements, aires d'entreposage, etc. Les ports sont classés par catégorie (A, B, C et D). Le niveau des services offerts dans chaque port varie selon la catégorie. Ainsi, les ports de la catégorie A offrent habituellement un vaste éventail de services et ont des gestionnaires sur place en permanence, ceux de la catégorie C fournissent un minimum de services, et les ports de la catégorie D sont pratiquement inactifs.

Les droits d'amarrage imposés aux bateaux de pêche commerciale sont prescrits par règlement, en fonction de la longueur du bateau, en mètres. Tous les bateaux sont assujettis aux droits d'amarrage en Colombie-Britannique et en Ontario, alors qu'au Québec et dans les provinces de l'Atlantique les bateaux de moins de 45 pieds en sont exemptés. Dans les Prairies et les Territoires, les bateaux de pêche commerciale n'ont aucun droit à payer. Le règlement prévoit également des droits d'amarrage plus élevés pour les bateaux de plaisance. Toutefois, ces bateaux ne bénéficient d'aucune exemption. Dans la pratique, les droits qui leur sont imposés ne sont pas perçus de façon régulière. La location des installations portuaires aux municipalités et les droits à payer pour l'utilisation des appareils de levage, des pompes à essence, etc. génèrent également certains revenus.

Le programme est administré par les directeurs de sept bureaux régionaux du ministère des Pêches et des Océans (MPO) qui relèvent des directeurs généraux régionaux, Gestion des pêches. Le directeur général, Direction des ports pour petits bateaux, assure une solide direction fonctionnelle du programme. L'administration centrale contrôle le financement du programme des PPB.

BÉNÉFICIAIRES

Pêcheurs, 1,000 collectivités, transformateurs de poisson, plaisanciers et pêcheurs sportifs.

Ports commerciaux/de plaisance, par région et estimation de la valeur de remplacement

Région	Nombre de ports	Valeur de remplacement (millions $)
Terre-Neuve	405	500
Scotia-Fundy	394	400
Golfe	351	500
Québec	381	250
Ontario	409	300
Ouest	87	15
Pacifique	228	350
TOTAL	2,255	2,315

DÉPENSES (millions $)

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	128	127	114	114	114
Traitements	4.0	4.2	3.7	3.7	3.7
F & E (autres dép.)	15.7	16.7	21.3	21.3	21.3
Immobilisations	88.8*	101.7*	34.1	22.9	21.4
TOTAL	108.6	122.6	59.1	47.9	46.4

* Comprend les fonds supplémentaires prévus en vertu du Programme de projets spéciaux de relance : 64 millions de dollars en 1983-1984, 83 millions de dollars en 1984-1985.

OBSERVATIONS

L'aménagement de l'infrastructure de base est considéré par le Groupe d'étude comme une responsabilité légitime du gouvernement fédéral.

Ils ont toutefois remis en question la méthode d'attribution des fonds à des ports en particulier et le processus décisionnel menant à la construction de nouvelles installations.

De plus, les droits imposés aux bateaux de plus de 45 pieds ne sont pas perçus de façon systématique. En Colombie-Britannique et en Ontario, tous les bateaux de pêche commerciale doivent payer des droits, quelle que soit leur longueur.

Les 836 ports de plaisance gérés par le programme des PPB représentent environ 10 % de tous les postes d'amarrage pour bateaux de plaisance au Canada et concurrencent directement les marinas privées. Comme ces installations ont une vocation touristique, le Groupe d'étude estime qu'elles devraient plutôt relever des provinces.

La catégorie D comprend 464 ports pour petits bateaux, soit environ 20 % de tous les ports de ce genre. Certains sont considérés comme excédentaires, mais la majorité demeurent sur les listes bien qu'ils soient presque inactifs.

EMPLACEMENT DES PORTS DE CATÉGORIE D

Région	Catégorie D
Terre-Neuve	159
Golfe	82
Scotia-Fundy	144
Québec	37
Ontario	21
Ouest	8
Pacifique	13
TOTAL	**464**

Le financement normal à même le budget sur base A est d'environ 40 millions de dollars. Certains estiment que ce montant n'est pas suffisant pour entretenir comme il se doit

les installations actuelles, dont la valeur de remplacement atteint 2.3 milliards de dollars.

ANALYSE

Le fait que l'aménagement de l'infrastructure de base soit considéré comme une responsabilité légitime du gouvernement fédéral n'exclut pas nécessairement l'imposition de frais raisonnables pour recouvrer le coût de ces installations. Le régime actuel de tarification n'est ni uniforme, ni juste. Pour remédier à cette situation, il faudrait imposer d'une manière uniforme des droits d'amarrage à tous les utilisateurs de ports de plaisance et de ports commerciaux dans l'ensemble du Canada. Ces droits devraient correspondre à ceux demandés dans les marinas privées.

Les droits d'amarrage des bateaux de pêche commerciale devraient être inclus dans le coût des permis. Ils devraient s'appliquer à tous les postes ou installations utilisés à des fins commerciales, y compris aux mareyeurs qui achètent directement le poisson aux pêcheurs.

Le gouvernement fédéral devrait cesser de construire, d'exploiter et d'entretenir des ports de plaisance. Ces installations étant principalement utilisées à des fins récréatives et touristiques, elles n'ont rien à voir avec la responsabilité fédérale qui consiste à aménager l'infrastructure de la pêche commerciale. De cette façon, la totalité du poste du budget sur base A destiné au programme des PPB pourrait être affectée aux ports commerciaux.

Le Groupe d'étude en est aussi venu à la conclusion qu'il faudrait se départir au plut tôt et de la façon la plus économique possible des ports de catégorie D dont la plupart sont presque inactifs.

Pour dissiper les inquiétudes au sujet des processus d'attribution des fonds et de lancement de nouveaux projets, les dépenses engagées devraient être examinées par une commission indépendante. Cette commission centrale, secondée par des comités consultatifs régionaux, étudierait les demandes de construction de nouvelles installations et déterminerait les priorités en ce qui concerne la réparation et l'entretien des installations existantes. Elle pourrait en même temps constituer l'organisme dont la création est

proposée pour rendre des décisions sur la délivrance des permis de pêche (voir l'analyse de la section traitant des permis de pêche commerciale).

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'améliorer en priorité le fonctionnement du programme des ports pour petits bateaux par les moyens suivants :

a. Imposer des droits uniformes à tous les utilisateurs de ports pour petits bateaux et d'installations ou de postes dans ces ports.

b. Restreindre le programme aux ports commerciaux. Se retirer de l'aménagement des ports de plaisance pour petits bateaux et se départir des ports de plaisance existants.

c. Se départir des ports de catégorie D au plus tôt et de la façon la plus économique possible.

d. Mettre sur pied une commission des ports pour petits bateaux qui sera chargée d'approuver la construction de nouvelles installations portuaires et d'établir le calendrier de réparation et de rénovation des installations existantes.

COMMERCIALISATION ET CENTRE ALIMENTAIRE DES PÊCHES

OBJECTIF

Soutenir l'industrie de la pêche en faisant connaître davantage les poissons, mollusques et crustacés canadiens et en stimulant leur consommation.

Fournir des renseignements détaillés et des prévisions sur les marchés, faire les mises en garde et dispenser les conseils appropriés à l'industrie et au gouvernement (y compris aux sociétés de la Couronne).

Aider l'industrie à augmenter ses profits en mettant sur pied et en appliquant des systèmes de gestion de la commercialisation.

Introduire dans les décisions et les recommandations sur la gestion des pêches des considérations pertinentes touchant la commercialisation.

DOCUMENTS HABILITANTS

La Loi sur les pêcheries, la Loi sur le développement de la pêche, et la Loi sur le soutien des prix des produits de la pêche

DESCRIPTION

L'industrie canadienne de la pêche dépend beaucoup des marchés d'exportation. En 1984, près de 80 % de la production canadienne a été exportée. Cependant, la demande de poissons, mollusques et crustacés canadiens est restée relativement la même. L'industrie doit maintenant chercher à commercialiser ses prises et sa production de la façon la plus rentable possible. Dans ce contexte, il est indispensable d'accroître la consommation de poisson par habitant en Amérique du Nord.

L'industrie canadienne de la pêche doit réagir constamment au resserrement de sa marge bénéficiaire, à des marchés très instables, à des fluctuations du taux de

change, et à la concurrence des autres pays exportateurs de poissons, ainsi que d'autres produits alimentaires riches en protéines, tels que le boeuf, la volaille et le porc.

Les services de commercialisation du ministère des Pêches et des Océans (MPO) ont pour but a) d'aider l'industrie à mieux faire connaître le poisson, les mollusques et crustacés canadiens et à en stimuler la consommation; b) de diversifier les marchés; c) d'améliorer les profits; d) d'aider l'industrie à planifier en fonction des besoins et des possibilités du marché; et e) de fournir les renseignements sur la commercialisation dont ce ministère et d'autres ont besoin.

Les produits canadiens de la pêche sont exportés dans plus de 60 pays. Les débarquements en 1983 (mollusques et crustacés) totalisaient 1.3 million de tonnes métriques évaluées à 874 millions de dollars (valeur marchande de 2.1 milliards). Les prix payés sur le marché pour le poisson et les produits du poisson canadiens influent directement sur la vie d'environ 81,000 pêcheurs répartis sur plus de 41,000 bateaux, et de 56,000 travailleurs d'usine.

BÉNÉFICIAIRES

Les transformateurs (plus de 930) et les organisations qui les représentent (une quinzaine au Canada), les négociants et leurs organisations (restaurateurs, détaillants, grossistes, intermédiaires) et les gestionnaires des pêches du MPO. D'autres clients bénéficient de ces services : les pêcheurs et leurs associations, l'Office des prix des produits de la pêche, l'Office canadien du poisson salé, l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce, d'autres ministères et organismes des gouvernements fédéral et provinciaux, des universités, des experts-conseils, des organismes internationaux et intergouvernementaux.

DÉPENSES (milliers $)

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	30	32	35	31	30
Traitements	1,060	1,209	1,398	1,398	1,398
F & E (autres dép.)	1,396	1,431	1,362	1,388	1,388

Promotion générique au Canada	2,050	1,760	1,661	302	274
Immobilisations	18	18	18	18	18
Subventions/ contributions	7	-	-	-	-
EPJRH	-	28	-	-	-
TOTAL	4,531	4,446	4,439	3,106	3,078

OBSERVATIONS

La plupart des clients estiment que le programme de commercialisation du MPO aide principalement l'industrie (les membres qui n'ont pas d'organismes de commercialisation), le gouvernement et les groupes de l'industrie chargés de la planification.

Des clients estiment qu'il faut obtenir des renseignements sur la commercialisation aux plans suivants : a) une connaissance générale de la commercialisation, qui aide à définir le potentiel de ventes et à mieux cerner les objectifs des accords bilatéraux internationaux; b) des renseignements sur le marché proprement dit, y compris sur les formes des produits, les concurrents et les facteurs influant sur les prix, tels que les fluctuations du taux de change ou la valeur des débarquements; c) le développement de l'infrastructure (systèmes d'emballage, de distribution ou d'établisement du prix de revient qui profiteraient à de vastes secteurs de l'industrie); et d) l'éducation des consommateurs, avec des campagnes de promotion générique et de relations publiques et la préparation de recettes.

Ces responsabilités sont habituellement du ressort exclusif des entreprises, mais on estime qu'un grand nombre de sociétés sont trop petites pour avoir des programmes perfectionnés de commercialisation et le personnel qualifié pour les mettre en oeuvre. De plus, la taille, la gamme de produits et l'expertise d'une entreprise déterminent souvent l'importance que celle-ci accordera à la commercialisation.

Le Groupe d'étude a relevé beaucoup de chevauchements au gouvernement au niveau des activités de commercialisation. Au ministère des Affaires extérieures, de nombreux employés sont affectés au Service des délégués commerciaux et, à l'administration centrale, des agents sont regroupés soit par secteur géographique, soit par groupes de

produits. Ces fonctionnaires sont chargés de stimuler les exportations en organisant des missions commerciales d'achat ou de vente, en participant à des foires ou des salons internationaux et en recueillant des renseignements sur les marchés étrangers. Le ministère de l'Expansion industrielle régionale, qui intervient auprès des exploitants d'usines de transformation, peut avoir un impact sur les moyens de conditionnement de certains produits et ainsi jouer un rôle au niveau des débouchés possibles. Plusieurs gouvernements provinciaux fournissent aussi des services de commercialisation à l'industrie de la pêche. Ils peuvent, entre autres, organiser des voyages, subventionner des expositions et, dans certains cas, faire de la publicité auprès des consommateurs. Il y a peut-être double emploi sur bien des points, ce qui nuit à l'efficacité des efforts déployés pour atteindre les objectifs nationaux de commercialisation des mollusques et crustacés.

Même si bon nombre de ces chevauchements ne pourront probablement pas être éliminés, le Groupe d'étude en est venu à la conclusion que le ministère à structure organique devrait coordonner les activités. Il suggère que, dans toute la mesure possible, le groupe du MPO chargé de la commercialisation soit chargé de la politique de commercialisation et fournisse des directives à tous les organismes gouvernementaux en la matière.

ANALYSE

Le groupe du MPO chargé de la commercialisation, y compris le Centre alimentaire des pêches, fournit des services précieux à une industrie fragmentée et diversifiée, mais le nombre d'années-personnes affectées à ces services devrait être réduit et ces années-personnes devraient davantage être utilisées pour fournir des renseignements sur la commercialisation afin de répondre aux besoins internes du gouvernement tout en mettant moins l'accent sur la diffusion de l'information et la publication de rapports.

Au fur et à mesure que l'industrie améliorera sa capacité de planification des marchés, le MPO devrait réduire davantage ses activités dans ce secteur. Le nombre d'années-personnes et le mandat actuels du Centre alimentaire ne devraient pas être modifiés.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

- Réduire de 30 % les années-personnes affectées à ce programme, et à cette fin :

  a. Cesser d'assurer directement la mise en oeuvre des programmes de formation générique des produits de la pêche; ces programmes devraient être lancés et menés par l'industrie. Si le gouvernement fédéral doit fournir des fonds, il faudrait prévoir un partage des coûts.

  b. Restreindre le programme aux activités qui ne ressortissent pas au secteur privé.

  c. Réduire la gamme des services de commercialisation fournis au secteur privé.

- Vendre toutes les publications et analyses de marché.

- Maintenir le Centre alimentaire au niveau actuel.

- Continuer, par l'entremise du groupe du MPO chargé de la commercialisation, de s'occuper de l'établissement de la politique et des orientations en matière de commercialisation des produits de la pêche à l'intention de tous les organismes gouvernementaux, y compris le ministère des Affaires extérieures et le ministère de l'Expansion industrielle régionale.

RÉGLEMENTATION DES PÊCHES ÉTRANGÈRES

OBJECTIF

Protéger les stocks de poissons de la surexploitation par la réglementation des activités de pêche étrangères dans la zone de 200 milles et la conclusion de traités et d'accords multilatéraux et bilatéraux avec des organismes et gouvernements étrangers.

Protéger et améliorer l'accès aux marchés du poisson et des produits de la pêche canadienne.

Participer à la négociation d'accords sur les pêches dans les zones frontalières.

DOCUMENTS HABILITANTS

L'article 91(12) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, la Loi sur les pêcheries, et la Loi sur la protection des pêcheries côtières et son règlement d'application

DESCRIPTION

Avant l'extension de la juridiction du Canada à une zone de 200 milles, beaucoup de flottilles étrangères pêchaient au large des côtes canadiennes sans se préoccuper de la diminution des stocks de poissons. Le ministère des Pêches et des Océans (MPO) donnait alors des conseils techniques au ministère des Affaires extérieures et participait directement aux négociations dans le cadre des conférences sur le droit de la mer.

Une fois que le Canada eut étendu sa juridiction en 1977, il a fallu s'attaquer au problème de conservation posé par la vulnérabilité de stocks clés à l'exploitation étrangère à l'extérieur de la zone de 200 milles. Par ailleurs, le traité sur le droit de la mer prévoyait que les stocks présents à l'intérieur d'une zone économique qui excédaient la capacité de capture des nations côtières seraient attribués à d'autres nations. Ainsi, au Canada, plusieurs espèces (telles que le grenadier de roche, l'argentine et le merlu argenté) qui n'étaient pas économiquement exploitables par les Canadiens, ont été allouées à des pays étrangers.

Les prises et les allocations canadiennes ont augmenté au moment même où les pays qui pêchaient autrefois dans nos eaux devenaient des consommateurs potentiels (Espagne, Portugal, Royaume-Uni). Certains pays ont dressé des barrières commerciales et menacé d'imposer des restrictions au commerce afin de négocier leur part des prises dans la zone canadienne.

Ce processus débouche sur la signature d'une série de traités bilatéraux. La majorité de ces traités sont négociés ou du moins doivent être revus chaque année et faire l'objet de discussions sur des questions de conservation et de commerce.

L'établissement de la zone de 200 milles a également posé le problème de la négociation des frontières maritimes (par exemple, le litige frontalier entourant le banc de Georges et le Traité canado-américain sur le saumon du Pacifique). En collaboration avec l'industrie, le groupe du MPO chargé des relations internationales a donné des conseils techniques au ministère des Affaires extérieures, qui a négocié ces accords sur les frontières.

Le MPO finance en partie - et est membre - de nombreux organismes internationaux qui s'occupent de la conservation du poisson et des mammifères marins, dont :

la Commission des pêcheries des Grands lacs;
la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique;
la Commission internationale des pêches du Pacifique Nord;
la Commission internationale des pêcheries de flétan du Pacifique;
la Commission internationale des pêcheries de saumon du Pacifique;
la Commission du phoque à fourrure du Pacifique Nord;
l'Organisation des pêches de l'Atlantique Nord-Ouest;
l'Organisation pour la conservation du saumon de l'Atlantique Nord; et
le Conseil international pour l'exploration de la mer.

Le MPO travaille également avec d'autres organismes internationaux qui s'intéressent aux océans, aux produits du poisson, ainsi qu'à la conservation ou au commerce, dont :

l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO);
l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE); et
l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT).

De concert avec l'industrie et l'Agence canadienne de développement international (ACDI), le groupe du MPO chargé des relations internationales cherche à donner une importance plus grande à l'élément "produits de la pêche" dans le Programme alimentaire mondial des Nations Unies et les accords bilatéraux sur l'approvisionnement en denrées. Son travail a permis de faire passer la valeur de cet élément de 7 millions de dollars en 1980 à plus de 30 millions en 1984.

BÉNÉFICIAIRES

Le volet international du secteur des pêches touche tous les pêcheurs et transformateurs, puisque les ressources halieutiques sont partagées avec des flottilles étrangères; il influe donc sur les conditions dans lesquelles les ventes sont effectuées à l'étranger.

Le groupe du MPO chargé des relations internationales fournit des spécialistes et des conseils à de nombreux autres ministères et organismes gouvernementaux tels que l'ACDI et le ministère des Affaires extérieures.

DÉPENSES[1] (milliers $)

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	20	22	22	21[2]	20[2]
Traitements	932	1035	1087	1087	1087
F & E (autres dép.)[2]	5577	4528	5669.5	5880	6180
Immobilisations	19	19	19	19	19
TOTAL	6528	5582	6775.5	6986	7286

1 Ne comprend pas les dépenses reliées aux activités d'application des règlements et de surveillance des flottilles étrangères.

2 La plupart des dépenses sont des contributions non discrétionnaires aux commissions internationales des pêcheries.

OBSERVATIONS

Le groupe du MPO chargé des relations internationales et le groupe des Sciences et levés océaniques du MPO ont aidé le ministère des Affaires extérieures à obtenir gain de cause dans le litige frontalier entourant le banc de Georges. La décision du tribunal a donné au Canada environ 50 % des ressources en pétoncles et 80 % des ressources en poissons de fond.

Dans beaucoup de pays (dont le Royaume-Uni, l'Allemagne de l'Ouest, l'Espagne), le secteur des pêches est en difficulté du fait de la perte de l'accès à diverses ressources depuis l'établissement des zones de 200 milles. Ces pays ont donc dressé des barrières commerciales, notamment pour négocier l'accès de leurs flottilles aux stocks d'autres pays. Comme environ 80 % de la production canadienne est exportée, le Canada doit en arriver à des ententes et continuer de commercer dans ce contexte. Lors de la négociation d'ententes commerciales, il est impératif d'éviter d'utiliser l'accès aux ressources halieutiques canadiennes comme monnaie d'échange pour vendre d'autres produits. Les négociations concernant l'accès à ces ressources et les accords commerciaux qui en découlent requièrent une grande compétence, qui se retrouve principalement au sein du MPO.

Le groupe du MPO chargé des relations internationales a déjà montré qu'il pouvait aider les producteurs canadiens à mieux s'implanter sur les marchés.

En voici des exemples :

La réduction de 20 à 3 % des tarifs douaniers sur la morue salée non séchée au Portugal, en échange de ventes directes à quai à la flottille portugaise. La valeur des achats du Portugal au Canada est passée de 700,000 $ en 1978 à 75 millions de dollars en 1980.

Des garanties d'achat de certains produits spéciaux (calmar) par la flottille japonaise, malgré les restrictions imposées par les contingents d'importation.

Des achats garantis par le bloc de l'Est en 1985 - URSS, 12 millions de dollars, Cuba, 2 millions, Allemagne de l'Est, 2.1 millions, Pologne, 1 million.

L'utilisation des allocations a eu un effet bénéfique sur le plan commercial, mais les stocks canadiens ont maintenant presque atteint leur limite biologique. Les allocations actuelles de poisson non excédentaire ne peuvent être maintenues.

À l'extérieur des eaux canadiennes, les stocks transfrontaliers pourraient s'épuiser rapidement. Ces stocks comprennent le poisson de fond sur la côte atlantique et le saumon au large de la Colombie-Britannique et dans la zone américaine. À elle seule, la valeur annuelle des débarquements de stocks transfrontaliers dans les provinces de l'Atlantique atteint 25 millions de dollars. Des bateaux de l'Allemagne de l'Ouest ont récemment pêché la morue hors de la zone canadienne après avoir atteint leur quote-part à l'intérieur de la zone. L'Espagne et le Portugal ont également pêché de grandes quantités de morues et de sébastes juste à l'extérieur de la zone de 200 milles.

ANALYSE

Le groupe du MPO chargé des relations internationales remplit bien son rôle, particulièrement depuis l'établissement de la zone de 200 milles en 1977. En réglant les questions relatives aux pêches de façon bilatérale, il a généralement réduit au minimum les conséquences fâcheuses pour le commerce canadien durant cette période difficile. Le ministère a maintenant une série de nouveaux défis à relever. Comme les stocks canadiens ont presque atteint leur limite biologique, il faudra réduire davantage encore l'activité des flottilles étrangères.

Il est également essentiel de continuer à améliorer l'accès au marché et à réduire les barrières commerciales, afin d'accroître les profits du secteur des pêches.

Enfin, le Canada doit continuer à faire partie de tous les organismes internationaux qui cherchent à conserver les ressources marines et à rationaliser leur gestion.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

a. Élargir la réglementation du MPO concernant les flottilles étrangères, en assurant une meilleure surveillance des activités de pêche de ces dernières, notamment en transférant les observateurs des bateaux canadiens aux bateaux étrangers. Il serait toujours possible de surveiller les bateaux canadiens au moyen d'une série de vérifications à terre, de survols et d'arraisonnements occasionnels.

b. Faire en sorte que des mesures rigoureuses soient prises en cas de surpêche, par exemple en empêchant les bateaux en cause de pêcher dans la zone canadienne ou en annulant (après consultations) les allocations prévues dans des accords comme celui conclu avec la CEE.

c. Veiller à ce que le MPO continue de prévoir un budget et de collaborer avec d'autres ministères, particulièrement le ministère de la Défense nationale et la Garde côtière canadienne, afin que les règlements soient respectés par les autres pays. Le MPO devrait envisager d'utiliser davantage les bâtiments de ces organismes afin de projeter à l'étranger une image d'efficacité dans l'application des règlements, tout en réduisant possiblement les coûts d'exploitation de la flottille.

d. Prévoir la réduction des ressources halieutiques allouées aux nations étrangères, y compris l'annulation des allocations relatives aux stocks non excédentaires.

e. Examiner s'il est nécessaire de maintenir le niveau actuel des années-personnes affectées aux pêches au ministère des Pêches et des Océans, étant donné le niveau de compétences au MPO.

f. Prendre des mesures pour s'assurer que :

   i) le groupe chargé des relations internationales guide les autres ministères, et particulièrement le ministère des Affaires extérieures. Même si ce dernier peut avoir besoin d'un nombre limité de spécialistes dans le domaine des pêches, c'est le

ministère d'exécution qui devrait être le principal responsable des négociations bilatérales, du commerce et des rapports avec les commissions et organismes multilatéraux;

ii) le MPO continue de faire partie des organismes internationaux susmentionnés qui s'occupent de la conservation des ressources halieutiques ainsi que des allocations.

INSPECTION DES PRODUITS DE LA PÊCHE

OBJECTIF

Garantir que le poisson et les produits du poisson destinés au marché intérieur et à l'exportation sont conformes aux normes canadiennes et étrangères de classement, de manutention, d'identification, de transformation, de qualité et d'innocuité.

DOCUMENTS HABILITANTS

La Loi sur l'inspection du poisson et les lois et règlements de toutes les provinces, sauf le Québec et le Manitoba, sur l'inspection du poisson

DESCRIPTION

Le programme national d'inspection du poisson a été mis sur pied en 1952 à la suite de la conclusion d'une entente fédérale-provinciale dans le but d'uniformiser les normes dans l'ensemble de l'industrie. Il s'agissait alors d'améliorer les mauvaises conditions d'hygiène et d'exploitation dans le secteur de la transformation du poisson au Canada.

Les services d'inspection visent environ 40,000 bateaux qui débarquent 1.3 million de tonnes de poisson chaque année, 1,000 usines de transformation qui produisent 700,000 tonnes de produits du poisson et 720 importateurs de poisson répartis dans tout le Canada.

Les activités du programme consistent à :

a. établir et appliquer des normes régissant à la construction, l'équipement et l'exploitation des bateaux, les installations de déchargement et d'entreposage, les véhicules de transport et les usines de transformation;

b. définir et appliquer les normes de classement, d'identification, de qualité et d'innocuité des matières premières et des produits finis;

c. approuver les produits destinés aux marchés d'exportation;

d. inspecter les produits importés;

e. enseigner les méthodes de manutention.

Le chevauchement de l'activité fédérale et provinciale s'explique par le fait qu'en vertu de la Loi sur l'inspection du poisson, seuls les fonctionnaires fédéraux ont le pouvoir de réglementer le poisson et les produits du poisson destinés au commerce interprovincial ou international. Comme il était parfois difficile d'établir si les produits seraient exportés et qu'il fallait réglementer les produits destinés au commerce intraprovincial, la plupart des provinces ont adopté des règlements sur l'inspection du poisson. Ces règlements sont en grande partie appliqués par les fonctionnaires fédéraux et ce, sans frais pour la province.

BÉNÉFICIAIRES

Tous les consommateurs canadiens de poisson et de fruits de mer.

Bénéficiaires/production par région géographique

Région	Usines	Bateaux	Points de débarquement
Terre-Neuve	159	12,082	652
Scotia-Fundy	279	6,389	397
Golfe	201	8,470	251
Québec	79	2,883	240
Ontario	81	1,100	275
Ouest	85	2,385	315
Pacifique	155	7,200	n.d.
TOTAL	1,039	40,509	2,130

DÉPENSES (milliers $)

	84-85
A.-P.	578
Traitements	21,397
F & E (autres dép.)	6,857
Immobilisations	2,479
Subventions/ Contributions	-
TOTAL	30,733

Dépenses - Répartition [1] (milliers $)

	A.-P.	84/85
Administration centrale - Ottawa	43	5,907
Terre-Neuve	115	5,872
Golfe	96	4,298
Scotia-Fundy	105	5,003
Québec	71	3,356
Ontario	31	1,419
Ouest	48	2,449
Pacifique	69	2,429
TOTAL	578	30,733

[1]Comprend une répartition des frais généraux d'administration et de gestion

OBSERVATIONS

Les deux objectifs établis pour le programme d'inspection sont les suivants :

a. Garantir que le poisson destiné aux marchés canadien et étranger ne présente pas de danger pour la santé des consommateurs et est conforme aux normes de qualité, d'identification, de composition et d'étiquetage du Canada et des pays importateurs (salubrité et absence de fraude, SAF); et

b. Promouvoir l'utilisation optimale des ressources halieutiques et accroître le potentiel économique des pêches canadiennes par une réglementation de l'ensemble des pratiques de l'industrie, en vue de réduire les pertes au minimum, d'augmenter le rendement et d'améliorer la qualité du produit (contrôle de la qualité, CQ).

Il semble y avoir chevauchement entre les activités d'inspection du MPO et le mandat de Santé et Bien-être social Canada (SBSC), qui réglemente et inspecte les produits alimentaires dans le but de protéger la santé des Canadiens. Diverses études portant sur ces activités, de même que sur d'autres chevauchements semblables avec Agriculture Canada (AC) et Consommation et Corporations Canada (CCC), proposent de créer un organisme central d'inspection des aliments qui regrouperait les services d'inspection de ces ministères.

Après l'apparition de cas de maladies résultant de l'ingestion de produits du poisson, SBSC a entrepris des inspections annuelles conjointement avec le MPO dans les usines de transformation qui présentent le plus de risques, telles que les conserveries. Bien que le règlement d'application de la Loi sur l'inspection du poisson soit plus précis que celui établi en vertu de la Loi sur les aliments et drogues, les membres de l'industrie estiment en général que SBSC applique son règlement beaucoup plus sévèrement.

L'industrie se plaint du manque d'uniformité des normes d'inspection et de leur application, selon les régions et les zones. Ainsi, certains importateurs peuvent, à l'occasion, détourner des cargaisons vers les villes où les inspections sont moins sévères. Certains se plaignent également de la quantité et du coût des échantillons prélevés par les inspecteurs à des fins d'analyse, particulièrement lorsqu'il s'agit de produits très chers comme les crustacés.

Beaucoup de représentants de l'industrie se plaignent également de la surréglementation, particulièrement pour ce qui est du contrôle de la qualité, le deuxième objectif des services d'inspection du MPO. Il y a toutefois consensus sur le fait que la responsabilité du contrôle de la qualité revient en premier lieu à l'industrie.

Le ministère des Pêches et des Océans affecte une part importante de ses ressources au contrôle de la qualité. Par exemple, des inspecteurs donnent des conseils techniques aux petites sociétés de transformation qui n'ont pas de spécialistes du domaine. Par ailleurs, les ressources d'inspection affectées aux usines ont tendance à varier en fonction de la dimension et de la production de ces usines. Par exemple, les grandes usines de transformation ont des inspecteurs sur place en permanence.

On peut apprécier le coût de ces services d'inspection si l'ont tient compte du fait qu'il y a environ mille usines de transformation au Canada et que les ressources des services d'inspection du MPO s'élèvent à 578 A.-P. (y compris l'administration). Par contre, SBSC affecte 300 A.-P. (200 du secteur technique et 100 du secteur administratif) à l'inspection d'environ 11,000 usines de produits alimentaires. Il convient de signaler toutefois que les inspecteurs du MPO doivent également inspecter les bateaux et les poissons et préparer des certificats d'exportation et autres documents du genre.

Le Groupe d'étude a aussi remarqué que l'inspection des produits du poisson importés ne porte que sur le produit. Par contre, lorsqu'il s'agit d'un produit canadien, les inspecteurs doivent vérifier les bateaux, les installations d'entreposage et de déchargement, les véhicules de transport, les usines de transformation et le produit. Les produits canadiens consommés au pays font donc l'objet d'une inspection beaucoup plus sévère que les produits importés.

Tous les produits halieutiques exportés doivent normalement être traités dans une usine qui est inspectée et accréditée par le MPO. Une lacune dans le Règlement sur l'inspection du poisson, connue comme l'exemption des "pêcheurs-producteurs", permet toutefois aux pêcheurs qui traitent eux-mêmes le poisson d'être exemptés de cette exigence. Cela signifie donc que ces derniers ne sont pas assujettis aux mêmes règlements que les transformateurs accrédités. Depuis quelques années, les pêcheurs se prévalent de plus en plus cette exemption pour exporter directement leur production.

ANALYSE

Selon le Groupe d'étude, le regroupement des services d'inspection fédéraux au sein d'un organisme central d'inspection des aliments doit être envisagé à la lumière des considérations suivantes :

a. Cet organisme central serait créé non pas pour réduire les coûts, mais plutôt pour uniformiser davantage les normes sanitaires applicables à tous les produits alimentaires. Il serait sans doute possible d'atteindre cet objectif simplement par une meilleure coordination entre les ministères intéressés.

b. De nombreux aspects de l'inspection du poisson (comme, l'évaluation de la qualité du poisson entier, qui est essentiellement subjective) demandent des compétences spécialisées. L'idée de charger les mêmes personnes de l'inspection de tous les types de produits alimentaires peut donc être discutable.

c. L'industrie de la pêche trouve commode de s'adresser à un seul ministère pour régler bon nombre de questions. De plus, la direction du MPO peut maintenant coordonner toute la gamme de programmes destinés à cette industrie. Le transfert des services d'inspection du poisson à un autre ministère ne ferait qu'augmenter le nombre de ministères avec lesquels l'industrie doit transiger. De plus, le gouvernement fédéral serait peut-être moins en mesure de répondre d'une façon uniforme aux besoins de l'industrie.

d. Si le MPO et Agriculture Canada conservent leurs fonctions d'inspection et de contrôle de la qualité comme programme de soutien des exportations, les travaux de ces ministères et de l'organisme central feront double emploi.

e. La Suède est le seul pays où un tel organisme central existe; il a été créé durant la Seconde Guerre mondiale principalement pour assurer la sécurité des approvisionnements de denrées.

Les deux objectifs (santé et contrôle de la qualité) des services d'inspection sont incompatibles. L'importance relative que les diverses régions et les inspecteurs accordent à ces deux objectifs peut expliquer en partie pourquoi les normes ne sont pas appliquées de façon uniforme. Pour l'un des objectifs, l'inspecteur joue un rôle de policier, alors que pour l'autre, il sert de conseiller technique.

Le Groupe d'étude appuie la position de l'industrie selon laquelle le contrôle de la qualité lui revient. Cette prise de position va d'ailleurs dans le même sens que notre projet global de réduction de l'intervention gouvernementale dans l'industrie.

La réalisation de l'objectif du contrôle de la qualité demande énormément de ressources. Ainsi, il faut effectuer des inspections à toutes les étapes du processus de production, des bateaux jusqu'à la sortie de l'usine. De plus, dans certaines usines, l'inspection exige l'affectation d'inspecteurs à temps plein.

Si le programme d'inspection se limitait à l'objectif "salubrité et absence de fraude", il serait alors possible :

a. d'appliquer les règlements de façon plus uniforme; et
b. de réduire considérablement les ressources nécessaires à l'inspection, par exemple, en déterminant la fréquence des inspections en fonction de la cote des usines et d'une évaluation des risques pour la santé que présentent les produits.

L'inspection des produits finals seulement, comme c'est le cas pour les importations, présente un certain intérêt en termes d'efficacité, mais les organismes chargés de la santé dans les différents pays rejettent cette solution parce qu'elle n'offre pas une protection suffisante. L'inspection des produits finals serait suffisante si le programme d'inspection visait seulement à appliquer des normes de catégorie et à prévenir les fraudes. Toutefois, la réglementation des conditions d'hygiène dans l'ensemble du processus de production est une mesure de prévention nécessaire pour éviter que les produits ne présentent des dangers pour la santé.

D'autre part, l'exemption des "pêcheurs-producteurs" du Règlement sur l'inspection du poisson soulève divers problèmes, dont les suivants :

a. La perte de confiance dans les inspections du MPO. Les transformateurs accrédités signalent d'ailleurs, à juste titre, que certains producteurs exportent du poisson sans être assujettis aux mêmes exigences réglementaires. Tous les participants de l'industrie doivent être traités de façon équitable.

b. L'augmentation des exportations de poissons entiers, qui est une des principales causes de la demande présentée par l'industrie de la pêche des États-Unis en faveur de l'imposition de mesures compensatrices.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

a. Axer les activités d'inspection du MPO sur l'objectif "salubrité et absence de fraude". L'industrie doit assumer la responsabilité et les coûts du contrôle de la qualité. Les ressources financières et humaines affectées au programme d'inspection du poisson pourraient alors être réduites de 50 % (réduction immédiate de 25 %, puis deuxième réduction de 25 % échelonnée sur une période de trois ans).

b. Veiller à ce que tous ceux qui s'occupent de la transformation et de l'exportation du poisson soient assujettis aux mêmes règlements. Par conséquent, il faudrait réexaminer la question de l'exemption des "pêcheurs-producteurs" du Règlement sur l'inspection du poisson.

c. Demander au ministère des Pêches et des Océans et au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social de s'entendre sur l'uniformisation des normes, les méthodes d'inspection et les politiques d'application des règlements relatives aux poissons et aux autres produits alimentaires, notamment en matière de salubrité et d'absence de fraude.

d. Accroître l'efficacité du programme de contrôle de l'intoxication paralysante par les mollusques en réduisant le délai d'attente des résultats de laboratoire.

e. Garder le Programme d'inspection des produits de la pêche au MPO plutôt que de l'intégrer à un nouvel organisme central d'inspection des aliments, comme le propose le Groupe d'étude sur la réglementation.

AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ

OBJECTIF

Améliorer la qualité du poisson, des mollusques et des crustacés canadiens.

DOCUMENTS HABILITANTS

La Loi sur les pêcheries, la Loi sur le développement de la pêche et la Loi sur l'inspection du poisson

DESCRIPTION

Le Programme d'amélioration de la qualité (PAQ) comporte cinq volets :

Certification des bateaux

Le Règlement sur l'inspection du poisson, modifié le 3 septembre 1982, stipule que tous les bateaux doivent recevoir une certificat attestant qu'ils répondent aux exigences de construction, d'équipement et d'exploitation, de manière à assurer la qualité du poisson.

Déchargement, manutention, entreposage et transport (DMET)

Le Règlement sur l'inspection du poisson, modifié le 3 septembre 1982, stipule que toutes les installations de manutention et de déchargement du poisson, de même que tous les véhicules de transport, doivent répondre à des normes de conception, d'entretien et d'exploitation qui permettent d'assurer la qualité du poisson.

Tri à quai (au point de vente)

Comme la qualité du produit transformé dépend de celle de la matière première, il est proposé de trier les prises au moment de l'achat, sur les quais. Des catégories de qualité et des plans d'échantillonnage ont déjà été élaborés pour le poisson de fond de l'Atlantique; les plans actuels prévoient un tri effectué par des trieurs industriels brevetés, sous la surveillance du personnel des services d'inspection du ministère des Pêches et des Océans (MPO). Les critères d'accréditation de ces trieurs ont déjà été établis.

Normes de qualité des produits finis

Des normes de qualité des produits finis seront élaborées et appliquées à un grand nombre de produits de la pêche afin d'accroître la confiance sur les marchés et d'uniformiser la qualité. La norme relative aux produits frais et congelés du poisson de fond de l'Atlantique a été élaborée en premier. L'industrie l'appliquera de façon facultative au cours des douze prochains mois, après quoi la norme deviendra obligatoire.

Contrôle de la qualité en usine

Le MPO a l'intention de modifier les dispositions du Règlement sur l'inspection du poisson portant sur l'exploitation des usines de manière que l'approbation des usines par le gouvernement fédéral soit conditionnelle à l'application d'un programme interne agréé de contrôle de la qualité. Cette disposition entrera en vigueur graduellement; elle devrait devenir exécutoire en 1986.

BÉNÉFICIAIRES

Les consommateurs de poissons et de fruits de mer.

DÉPENSES

Comme ce programme est essentiellement un prolongement du Programme d'inspection du poisson, il est difficile d'en établir distinctement les dépenses. En fait, une fois en vigueur, le Programme d'amélioration de la qualité devrait devenir un élément intrinsèque du programme d'inspection.

Les 36 années-personnes supplémentaires qui ont été affectées au MPO en 1984-1985 précisément pour ce programme constituent toutefois un article de dépense distinct.

De plus, le MPO entend poursuivre divers programmes d'amélioration de la qualité (fabrication de glace, bacs à poisson, matériel de déchargement, cales, études d'experts-conseils, etc.). Ces programmes sont financés dans le cadre de programmes permanents, de programmes temporaires (comme le PPSR) et de programmes régionaux (comme les ententes de développement économique et régional

(EDER)). (Pour plus de détails, voir les notes sur le développement des pêches de l'Atlantique et le programme des EDER).

OBSERVATIONS

La réglementation sur la certification des bateaux et sur le DMET est devenue exécutoire en 1982 et elle a été acceptée par l'industrie. Il faut toutefois signaler que celle-ci a reçu une aide financière pour rénover ses installations et ses bateaux afin de les rendre conformes aux exigences.

Toutes les provinces appuient ce programme et ont mis sur pied des programmes de formation destinés aux trieurs à quai (grâce à des fonds provenant de plusieurs programmes fédéraux de main-d'oeuvre). La plupart des provinces prévoient également d'adopter des lois en ce sens.

Au Québec, le tri à quai est maintenant obligatoire, et les normes appliquées diffèrent sensiblement de celles proposées par le gouvernement fédéral. Les trieurs à quai sont des employés provinciaux, et les coûts sont payés en partie par l'industrie. La province inspecte elle aussi les usines de transformation, et là encore les normes suivies sont différentes de celles du MPO. Ce dernier négocie avec le Québec pour uniformiser les normes fédérales et provinciales.

De nombreux regroupements de pêcheurs s'opposent au tri à quai pour les raisons suivantes :

a. La qualité du poisson et le prix fixé en conséquence doivent faire l'objet d'une entente contractuelle entre le pêcheur et l'acheteur, et le gouvernement ne devrait pas intervenir à ce niveau.

b. Un tel système pourrait occasionner des pertes économiques nettes pour les pêcheurs, soit à cause des coûts supplémentaires ou de la réduction des débarquements qu'entraînerait l'obligation de décharger du poisson de meilleure qualité, soit parce que les pêcheurs retireraient beaucoup moins de la vente de poissons de qualité inférieure.

Dans le secteur de la transformation du poisson, les opinions vis-à-vis du programme sont partagées. Par exemple :

a. Certains regroupements de transformateurs n'appuient pas le programme, parce qu'ils estiment que le contrôle de la qualité et les spécifications de produits sont des questions qui se règlent entre fournisseurs et acheteurs, et non pas avec le gouvernement.

b. D'autres organismes approuvent le principe des programmes de tri, mais ils craignent que le régime proposé ne fonctionne pas, que les profits ne suffisent pas à compenser les profits supplémentaires ou que la réglementation gouvernementale ne s'applique pas également à tous les pêcheurs.

c. Certains, appuient le programme dans son ensemble.

Les pêcheurs et les transformateurs s'entendent sur le fait que la qualité du poisson et des produits canadiens de la pêche s'est améliorée considérablement au cours des dernières années. Les produits canadiens de première qualité semblent pouvoir maintenant concurrencer ceux des pays scandinaves (réputés comme étant les meilleurs sur le marché).

Les usines de transformation des aliments qui sont inspectées par Santé et Bien-être social Canada en vertu de la Loi et du Règlement sur les aliments et drogues ne sont pas tenues d'avoir leurs propres systèmes de contrôle de la qualité. Ce ministère recommande toutefois fortement aux usines de se doter de tels systèmes dans leur propre intérêt.

ANALYSE

Le programme d'inspection du MPO a deux objectifs. L'objectif premier consiste à réglementer les produits du poisson en fonction des critères de salubrité et d'absence de fraude, le second à améliorer le contrôle de la qualité. Dans l'analyse d'un autre programme, le Groupe d'étude proposait que :

a. le contrôle de la qualité incombe à l'industrie;

b. le ministère se borne en conséquence à veiller à la salubrité et à l'absence de fraude.

L'utilité du Programme d'amélioration de la qualité, ainsi que de la structure de réglementation et des dépenses connexes, semble plus que douteuse, pour les raisons suivantes :

a. Les membres de l'industrie estiment dans l'ensemble que la question des normes de qualité doit être réglée de façon contractuelle par l'acheteur et le vendeur.

b. La plupart des gros acheteurs de mollusques et de crustacés demandent déjà à leurs fournisseurs de respecter leurs propres normes de qualité, qui diffèrent souvent de celles proposées par le gouvernement.

c. La plupart des regroupements de pêcheurs, une grande partie des sociétés de transformation et de nombreux intermédiaires et distributeurs n'appuient pas le programme ou s'y opposent.

d. La qualité des produits canadiens du poisson s'est améliorée en général au cours des dernières années sans de tels règlements.

Les provinces peuvent mettre en oeuvre leurs propres programmes d'amélioration de la qualité si elles estiment nécessaire de réglementer le contrôle de la qualité,comme c'est le cas au Québec. Elles ont le pouvoir de réglementer le tri à quai et les installations de transformation à terre. Le gouvernement fédéral pourrait favoriser une certaine uniformité entre les normes et règlements provinciaux. Cela serait particulièrement utile, par exemple, pour les sociétés qui ont des établissements dans plusieurs provinces.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

a. Maintenir la réglementation existante qui touche le Programme d'amélioration de la qualité, adoptée en vertu de la Loi sur l'inspection du poisson.

b. Mettre fin aux volets du programme visant le tri à quai, le contrôle de la qualité en usine et les normes de qualité des produits finals. Cette mesure permettrait de réduire le nombre d'années-personnes affectées au Programme d'inspection des produits de la pêche.

DÉVELOPPEMENT DES PÊCHES DE L'ATLANTIQUE

OBJECTIF

Accroître la viabilité économique des pêches en élargissant la base de ressources exploitables commercialement, en réduisant les frais d'exploitation, en augmentant la valeur des produits, en mettant au point de nouveaux produits et en cherchant de nouveaux débouchés.

DOCUMENT HABILITANT

La Loi sur le développement de la pêche

DESCRIPTION

Le programme comporte trois éléments : la planification et l'analyse, le développement technique et la mise en oeuvre.

Planification et analyse

Le but principal est de fixer des objectifs précis pour le développement de l'industrie de la pêche et d'établir des stratégies d'une durée d'un à cinq ans applicables à 24 zones géographiques.

Développement technique

Le groupe chargé du développement technique développe de nouvelles techniques de pêche, met à l'essai et modifie des techniques connues et transfère ces techniques à l'industrie de la pêche. Exemples de projets : pêche d'exploration pour trouver de nouvelles ressources exploitables; mise au point de techniques d'amélioration de la qualité du poisson; accroissement de l'efficacité et réduction des coûts de la pêche.

Mise en oeuvre du programme

Le groupe chargé de la mise en oeuvre applique des programmes spéciaux ou à court terme prévoyant le financement total des installations et de l'équipement de pêche, ou des subventions de partage des coûts aux pêcheurs et aux sociétés de transformation. Les projets financés

portent sur les machines à glace et les installations d'entreposage de la glace, la modernisation des bateaux, et les installations de déchargement, les bacs à poisson, etc.

BÉNÉFICIAIRES

L'industrie de la pêche et les pêcheurs. Il y a, en outre, des retombées pour le secteur de la fabrication de l'équipement de pêche, les fournisseurs d'équipement et les entrepreneurs ainsi que certains avantages au chapitre de l'emploi.

DÉPENSES (milliers $)

Programme régulier[1]

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Total des A.-P.	46	51	51	51	51
Traitements	1,738	1,938	1,938	1,938	1,938
F & E (autres dép.)	5,622	5,796	5,796	5,796	5,796
Immobilisations	572	570	570	570	570
Subventions/ Contributions	1,509	1,362	1,362	1,362	1,362
TOTAL	9,441	9,666	9,666	9,666	9,666

[1] Comprend les dépenses du programme de rachat des permis de pêche du saumon.

Répartition provinciale

	83-84		84-85		85-86	
	A.-P.	(mil. $)	A.-P.	(mil. $)	A.-P.	(mil. $)
Terre-Neuve	9.0	2,942	10.5	2,759	10.5	2,645
Î.-P.-É.	1.0	75	7.5	65	1.5	188
N.-É.	16.0	2,414	17.0	1,839	17.0	1,785
N.-B.	7.0	981	7.0	854	7.0	802
Québec	4.0	1,131	5.0	1,051	5.0	1,048
TOTAL [1]	37.0	7,543	47.0	6,568	41.0	6,468

[1] Exclut les salaires.

OBSERVATIONS

Il y a plusieurs années, le ministère des Pêches et des Océans (MPO) a décidé de limiter ce programme au secteur de la capture en s'attachant spécialement à la flottille de pêche côtière et semi-côtière. Cela a abouti, entre autres, à la fermeture de la section du laboratoire des pêches de Halifax qui s'occupait du développement des opérations de transformation. La raison invoquée : les sociétés de transformation du poisson peuvent faire leurs propres travaux de recherche et développement. Il ressort cependant de projets récents que l'accent est de nouveau mis, en partie du moins, sur l'aide au secteur de la transformation et aux armateurs hauturiers.

L'adoption par la flottille canadienne de la pêche d'hiver au chalut, vers le milieu des années 1960, a sans doute été l'innovation qui a donné les meilleurs résultats. Cette méthode de pêche, mise au point en Allemagne, s'est avérée si efficace que le ministère l'a interdite par la suite. Les objectifs de la plupart des projets, plutôt que d'être axés sur l'efficacité de la pêche, ont été modifiés et axés, par exemple, sur l'amélioration de la qualité du poisson et sur l'utilisation rationnelle de l'énergie.

Toutes les provinces de l'Atlantique ont des projets de développement semblables, avec le personnel technique nécessaire et une aide financière adéquate, notamment dans le domaine de l'amélioration de la qualité. La Nouvelle-Écosse, par exemple, consacre plus de 2 millions de dollars par an à des programmes de développement industriel qui tombent dans cette catégorie.

Certains programmes fédéraux font double emploi avec les programmes provinciaux. En Nouvelle-Écosse, par exemple, les deux gouvernements se sont occupés du développement du chalutage en boeufs avec des bateaux de petite taille et de la diffusion de l'information à ce sujet. De même, les deux gouvernements ont fourni des subventions à l'industrie pour l'achat de bacs à poisson isolés, ce qui obligeait les responsables à s'assurer auprès de leurs homologues que personne ne recevait deux subventions pour la même chose. En général, cependant, lorsque le gouvernement fédéral commence à accorder des subventions pour des activités comme l'acquisition de machines à glace, la province met fin à son propre programme parce que les ressources du gouvernement fédéral sont plus considérables et les subventions plus généreuses.

Au Canada, le secteur privé ne fait guère de travaux de recherche et développement dans le domaine des pêches, entre autres parce que le Canada fabrique très peu d'équipement de capture et de transformation. La Norvège, les États-Unis et le Japon sont les principaux fournisseurs de cordes, filets, hameçons, appareils électroniques, treuils, moteurs, machines de transformation et autre matériel du genre.

Actuellement, il n'y a qu'une seule entreprise de pêche au Canada qui possède un laboratoire de recherche et développement. Il y a aussi quelques autres organismes qui offrent ce genre de service comme la NORDCO, à Terre-Neuve, et le Canadian Fisheries Institute, en Nouvelle-Écosse. Tous ces laboratoires sont financés en grande partie par divers ministères et organismes fédéraux comme le CNR, le MAS, le MEIR et le MPO.

ANALYSE

La "mise en oeuvre" est financée à même divers programmes régionaux à court terme axés sur des objectifs généraux. Des préoccupations d'ordre socio-économique ont toujours influé sur les projets et sur l'affectation des ressources. Par conséquent, il arrive souvent que les ressources ne soient pas utilisées de façon à favoriser au maximum le développement rationnel de l'industrie. En fait, certaines subventions et certains projets sont contre-indiqués.

De façon générale, les subventions qui servent à absorber entièrement ou partiellement les coûts d'installations ou d'équipement de pêche ne sont pas accordées à tout le monde, car les ressources sont limitées et les programmes sont à court terme. Il en résulte habituellement des distorsions au plan de la concurrence étant donné que des exploitants supportent tous les frais d'installations telles que les machines à glace tandis que d'autres bénéficient de subventions partielles ou totales. Par conséquent, bon nombre de sociétés ne veulent pas faire d'investissements importants, même si ces investissements sont rentables en soi.

On n'accorde pas une attention suffisante aux coûts ultérieurs de fonctionnement et d'entretien des installations dont la construction est entièrement financée dans le cadre de ces programmes. Un nombre important

d'installations nouvelles et coûteuses ne sont pas utilisées parce que les collectivités locales refusent de les prendre en charge.

La coordination des programmes d'aide technique et financière entre les ministères des pêches du gouvernement fédéral et des provinces n'est pas particulièrement efficace, en partie parce qu'il y a inévitablement un climat de concurrence et de suspicion dans les secteurs de chevauchement.

À toutes fins utiles, aucune innovation importante dans les méthodes et les équipements de pêche n'a vu le jour dans la région de l'Atlantique, que ce soit dans le secteur public ou dans le secteur privé. Dans la plupart des cas, le travail à caractère prétendument technique consiste à transférer ou à adapter des technologies mises au point ailleurs.

Même si les actuels programmes de développement technique ne sont pas censés faire augmenter la puissance de pêche, il est très difficile, sinon impossible, de faire la distinction entre les objectifs au chapitre de la réduction des coûts et de l'accroissement de l'efficacité. Certains projets récents ayant pour objectif de perfectionner le matériel de pêche sont donc contestables, notamment ceux qui concernent l'amélioration des dragues à pétoncles, des écailleuses à pétoncles, des treuils pour la senne danoise, etc.

Ce programme technique a surtout eu pour résultat l'exploitation de nouvelles pêcheries. Il convient par exemple de féliciter le MPO d'avoir fait naître l'importante pêche au crabe des neiges dans le golfe du Saint-Laurent il y a 15 ans, et plus récemment, la pêche au crabe à Terre-Neuve. À l'heure actuelle cependant, la plupart des ressources halieutiques de la côte atlantique ont été bien étudiées, et leur potentiel commercial évalué. Pour exploiter la plupart des ressources qu'ils ne pêchent pas à l'heure actuelle, les pêcheurs canadiens devraient utiliser des chalutiers-usines congélateurs, ce qu'on ne leur a pas permis de faire.

Le Groupe d'étude s'est interrogé sur les priorités du programme et le mode de sélection des projets. Des mécanismes de consultation de l'industrie sont en place, mais leur efficacité est contestable puisque beaucoup de producteurs ne sont pas d'accord avec le système actuel

d'affectation des ressources. Par exemple, la détection et l'élimination des parasites est l'un des plus graves problèmes de l'industrie de la pêche, mais les ressources affectées à cette activité sont plutôt minimes.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

a. Réduire de 75 % le nombre d'années-personnes et les dépenses salariales connexes prévues dans le cadre du programme régulier de développement des pêches de l'Atlantique et réduire de 50 % les autres dépenses de F & E. Pour ce faire, il faudrait :

   - supprimer l'élément "planification et analyse" de ce programme, puisque c'est le secteur privé qui devrait se charger des stratégies de développement de l'industrie;

   - réduire l'élément "développement technique" en :
     i) concentrant sur les problèmes ou les innovations à caractère technique qui revêtent une importance nationale comme la détection et l'élimination des parasites;
     ii) donnant dans la plupart des cas des contrats au secteur privé ou à des centres de technologie non rattachés au gouvernement fédéral;
     iii) choisissant davantage les projets davantage en fonction des priorités de l'industrie; et
     iv) partageant autant que possible les coûts des projets avec l'industrie.

b. Mettre fin à tous les programmes qui subventionnent directement l'industrie de la pêche.

c. Transférer le plus tôt possible au secteur privé les installations et l'équipement qui exigent une gestion et une exploitation continues (telles que les machines à glace), et ne plus construire d'installations du genre.

ENTENTES AUXILIAIRES EDER SUR LES PÊCHES

OBJECTIF

Accroître la viabilité économique du secteur des pêches par l'amélioration de l'infrastructure, la mise en valeur des ressources, le développement des secteurs de l'exploitation et de la transformation, et le développement des pêches autochtones.

DOCUMENTS HABILITANTS

La Loi sur le développement de la pêche et les Ententes de développement économique et régional (EDER)

DESCRIPTION

Ces ententes auxiliaires ont été signées par les provinces du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse, et de l'Île-du-Prince-Édouard. Les programmes prévus dans chaque entente reflètent les priorités de développement de chaque province ainsi que les priorités fédérales pour ce secteur particulier.

Le montant total pour chaque entente et la part du gouvernement fédéral s'établissent comme suit :

	Total (millions $)	**Part du fédéral** (millions $)
N.-B.	45	25.0
N.-É.	50*	35.0
Î.-P.-É.	10	7.5

* L'entente initiale conclue avec la N.-É. prévoyait une part du gouvernement fédéral de 35 millions de dollars dont 20 millions seulement ont été approuvés à l'heure actuelle (jusqu'à AF 1988-1989). La deuxième année, les deux gouvernements détermineront, en fonction de la disponibilité des fonds, si le reste de cette somme (15 millions) est toujours nécessaire.

Répartition des dépenses fédérales
(milliers $)

Activités par province

	N.-B. 84/85-88/89	N.-É. 85/86-88/89	Î.-P.-É. 84/85-88/89
Infrastructure[1]	6000	5900	2000
Mise en valeur des ressources[2]	6000	1500	2000
Dév. secteur capture[3]	8400	5300	2000
Dév. secteur transformation[4]	2100	5800	500
Dév. pêches autochtones[5]	500	-	
Études admin./ techniques	2000	1500	1000
TOTAL	25000	20000	7500

[1]Comprend : machines à glace, installations portuaires, eau et énergie électrique, équipements de manutention et de déchargement et centres de services

[2]Comprend : aquiculture (poissons et fruits de mer), enquêtes sur les ressources commerciales, agrandissement des piscifactures, amélioration des habitats

[3]Comprend : aide à la modernisation, à la conversion et au remplacement des bateaux

[4]Comprend : mise au point de nouveaux produits, systèmes de contrôle de la qualité en usine et essais sur les marchés

[5]Comprend : diversification des pêches autochtones au Nouveau-Brunswick.

BÉNÉFICIAIRES

Les pêcheurs et les transformateurs des provinces qui ont signé ces ententes.

DÉPENSES (total pour quatre ententes) (milliers $)

	84/85	85/86	86/87	87/88
A.-P.	6	37	39	39
Traitements	157	1,349	1,444	1,440
F & E (autres dép.)	303	1,478	1,650	1,775
Immobilisations	130	2,990	7,050	5,385
Subventions/Contributions	202	12,390	10,070	14,800
TOTAL	792	18,207	20,214	23,400

OBSERVATIONS

Toutes ces ententes se basent sur le concept de "la mise en oeuvre parallèle", c'est-à-dire que chaque niveau de gouvernement se charge de la mise en oeuvre de ses propres programmes et paie les sommes nécessaires. La coordination de ces programmes s'effectue par l'entremise d'un comité de gestion fédéral-provincial.

Les provinces ont fait part de certaines préoccupations communes au sujet de ces ententes, dont les suivantes :

a. Le MPO embauche du personnel supplémentaire pour ces programmes, tandis que les provinces recourent de leur côté au personnel déjà en place.

b. Le MPO utilise les fonds prévus dans les EDER pour accroître sa présence dans un domaine qui devrait relever en premier lieu des provinces, comme l'aquiculture.

La plupart des provinces, cependant, semblaient accepter ces inconvénients parce que les ententes apportaient des fonds fédéraux supplémentaires.

L'industrie de la pêche, dans les provinces, n'a guère ou pas du tout participé au processus de planification des EDER. Par contre, dans certaines ententes auxiliaires EDER qui ont donné d'excellents résultats, comme celles du secteur de l'agriculture, l'industrie avait joué un rôle important à l'étape de la planification.

L'industrie n'a pas indiqué que les programmes EDER répondaient à un besoin précis. En fait, elle a même fait part de nombreuses réserves et préoccupations, dont les suivantes :

a. Certains programmes sont injustifiés. Le programme de rachat des permis de pêche du saumon, par exemple, vise à éliminer la pêche commerciale.

b. L'utilité de certains programmes semble douteuse (à preuve, un programme de subventions proposé au Nouveau-Brunswick devait aider les propriétaires de camions désireux d'acquérir du matériel de réfrigération ou d'isolation pour améliorer la qualité du poisson transporté).

c. Bon nombre des programmes aideraient en fait les petits exploitants à étendre leurs activités, ce qui ajouterait à l'instabilité dans l'industrie. L'Association des producteurs de fruits de mer de la Nouvelle-Écosse, par exemple, a refusé de participer au processus de planification des EDER pour cette raison.

d. Ces programmes rendent le Canada plus vulnérable aux mesures américaines de compensation.

Il est à signaler qu'aucune entente auxiliaire sur les pêches n'a été conclue avec Terre-Neuve.

ANALYSE

Les ententes auxiliaires sur les pêches ne se sont pas basées sur un objectif national unique comme celui du renouvellement des forêts, qui se retrouve dans tous les EDER sur la foresterie. Même si les objectifs de ces ententes visent tous l'accroissement de la viabilité économique de l'industrie, ce thème est vu comme couvrant pratiquement tout ce qui touche l'industrie. Les programmes portent sur des domainestrès divers : protection des ressources (saumon, par exemple), développement d'une industrie nouvelle (aquiculture), capture, infrastructure portuaire, transformation, autres secteurs (modernisation des chantiers navals au Nouveau-Brunswick, par exemple), développement et commercialisation (publicité sur les produits de la pêche en Nouvelle-Écosse, par exemple).

Ces ententes n'ont pas vraiment clarifié les rôles du fédéral et des provinces en ce qui concerne les pêches et elles n'ont pas conduit à une plus grande harmonisation des programmes. En fait, dans certains cas, elles ont même favorisé le double emploi et les risques de conflit. Ainsi, selon une entente, le ministère fédéral se chargera de l'élément aquiculture et, selon une autre, la province exécutera la plus grande partie des programmes dans ce secteur. En vertu d'une autre entente, le ministère fédéral envisage d'accorder des subventions à la conversion des navires de pêche pour réduire leur consommation de carburant. Depuis de nombreuses années, la province administre un programme identique et, pour éviter le double emploi, ses responsables envisagent maintenant d'y mettre fin.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

a. Entamer immédiatement des négociations avec les provinces avec lesquelles il a conclu des ententes de développement pour :

   - réduire sensiblement ou supprimer le financement prévu dans les ententes;
   - fixer des objectifs plus précis;
   - obtenir de l'industrie qu'elle participe plus étroitement à l'élaboration des objectifs et, subséquemment, à l'identification des programmes les plus nécessaires;
   - confier le plus possible aux provinces le soin d'appliquer les programmes.

b. Ramener à six (niveau de 1984-1985) le nombre d'A.-P. allouées à ce programme (37 en 1985-1986).

SERVICE D'APPROVISIONNEMENT EN APPÂTS DE TERRE-NEUVE

OBJECTIF

Assurer l'approvisionnement en appâts des pêcheurs établis sur les côtes de Terre-Neuve.

DOCUMENT HABILITANT

Les conditions de l'union de Terre-Neuve au Canada - Article 31 G)

DESCRIPTION

Le service d'approvisionnement en appâts de Terre-Neuve relève du gouvernement fédéral en vertu des Conditions de l'union de Terre-Neuve au Canada.

Certaines pêches (crabe, homard, pêche à la palangre) qui utilisent des appâts se pratiquent du printemps à la fin de l'automne, alors que la pêche des appâts (maquereau, encornet) se pratique à l'automne; les appâts doivent donc être congelés et entreposés pendant de longues périodes.

Les points de distribution des appâts sont très dispersés. Il faut donc prévoir des installations d'entreposage, des moyens de transport et des établissements de distribution.

Le service d'approvisionnement en appâts de Terre-Neuve compte 14 dépôts et 23 unités de conservation, et dix autres sont en construction au Labrador. Il possède deux camions frigorifiques, deux ateliers de réparation et un bureau central. Pendant de nombreuses années, l'Office canadien du poisson salé s'est chargé du service en de nombreux endroits et, en 1985, il exploitera toutes les installations à contrat pour le compte du ministère des Pêches et des Océans (MPO).

À l'heure actuelle, les appâts à Terre-Neuve ne se vendent que 0.17 $ la livre, peu importe l'espèce d'appât.

BÉNÉFICIAIRES

Les pêcheurs côtiers qui profitent de ce programme sont au nombre de 16,426 à Terre-Neuve/Labrador.

DÉPENSES (milliers $)

	Terre-Neuve				
	83-84	**84-85**	**85-86**	**86-87**	**87-88**
A.-P.	39	41	48	44	44
Traitements	832	712	1,334	1,174	1,174
F & E (autres dép.)	5,245	2,197	5,016	2,100	2,200
Immobilisations	245	7,170	4,472	30	30
TOTAL	6,322	10,079	8,822	3,304	3,404
Recettes (vente d'appâts)	1,253	1,135			

OBSERVATIONS

Des mesures sont prises à l'heure actuelle pour réduire les coûts. À Terre-Neuve, il est question de réduire de 95 % à 70 % le pourcentage des achats d'appâts congelés. Les appâts achetés à l'état frais seraient alors congelés dans les établissements de l'organisme qui offre le service, ce qui devrait amener une réduction de 18 % des coûts.

Jusqu'à maintenant, lorsque l'offre était insuffisante, les appâts étaient achetés à des prix relativement bas ou obtenus gratuitement, soit sur les marchés étrangers, soit auprès des flottilles étrangères, en échange d'allocations dans la zone de 200 milles du Canada.

ANALYSE

Le service d'approvisionnement en appâts de Terre-Neuve est un service que l'administration fédérale doit maintenir aux termes des Conditions de l'union. En 1984, il a fallu 41 A.-P. pour offrir le service d'approvisionnement en appâts.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

a. Maintenir le service d'approvisionnement en appâts de Terre-Neuve.

b. Continuer d'impartir au secteur privé ou à une société comme l'Office canadien du poisson salé l'ensemble de ce service. Il faudrait donc supprimer les 48 A.-P. allouées à ce programme au MPO.

c. Ne pas allouer des ressources halieutiques de la zone économique de 200 milles à une société canadienne ou étrangère en échange de la fourniture gratuite d'appâts aux pêcheurs de Terre-Neuve.

OFFICE DES PRIX DES PRODUITS DE LA PÊCHE

OBJECTIF

Promouvoir la stabilité et l'indépendance financières des pêcheurs et permettre aux transformateurs de poursuivre leurs activités en réduisant les effets nuisibles des fluctuations considérables des prix du marché.

DOCUMENT HABILITANT

La Loi sur le soutien des prix des produits de la pêche

DESCRIPTION

L'Office des prix des produits de la pêche (OPPP), qui relève du ministre des Pêches et des Océans (MPO), est chargé de faire enquête et, au besoin, de recommander des mesures de soutien des prix des produits de la pêche lorsque ces prix baissent. Sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil, l'OPPP a le pouvoir d'exécuter deux genres de programmes :

Les paiements d'appoint représentant la différence entre un prix prescrit et le prix moyen du marché.

Le financement des stocks (lorsque des quantités de produits sont retirées temporairement du marché). De tels produits sont revendus aux fournisseurs au prix coûtant une fois que le marché a repris. De tels programmes d'achat visent le recouvrement des coûts; les fournisseurs doivent payer les frais d'entreposage et de manutention en plus du prix fixé par contrat.

Depuis 1981, les paiements d'appoint et le financement des stocks ne sont pas prévus dans le Budget principal. Par conséquent, l'Office doit défendre ses dossiers au cas par cas pour obtenir des fonds de la réserve générale du Développement économique et régional. À l'occasion, on a gelé temporairement une partie du budget sur base A pour que les programmes puissent être mis en oeuvre.

Outre ces activités, l'OPPP achète couramment du maquereau en conserve à des transformateurs canadiens pour les programmes d'aide alimentaire et de développement international de l'ACDI. Ce programme d'achat est prévu au Budget principal (3.5 millions de dollars) et l'ACDI en rembourse le coût lorsque le produit est livré.

En 1983-1984, un programme de paiements d'appoint a été instauré par l'OPPP pour aider les chasseurs de phoques. En effet, c'était la première année que les importations de peaux de phoques étaient interdites en Europe, et l'interdiction avait provoqué l'effondrement des prix des fourrures.

BÉNÉFICIAIRES

Les premiers bénéficiaires du programme sont les pêcheurs et les transformateurs. La répartition régionale des bénéfices s'établit comme suit :

Achats (milliers $)

	Blocs de morue		Maquereau		Hareng	
	83-84	84-85	83-84	84-85	83-84	84-85
T.-N.	1500	307.5	-	262.9	-	-
Î.-P.-É.	-	-	-	17.4	-	-
N.-É.	132.2	-	-	-	-	1174.6
N.-B.	10.8	-	-	661.2	-	1412.3
Québec	767.9	165	919.8	1082.9	-	27.3
T.N.-O.	-	-	-	-	-	-
TOTAL	2411	472.5	919.8	2024.4	0	2614.2

Subventions/Contributions
(milliers $)

	Peaux de phoques		Morue étêtée et éviscérée	
	83-84	84-85	83-84	84-85
T.-N.	511.8	-	-	149
Î.-P.-É.	-	-	-	-
N.-É.	60.8	-	-	-
N.-B.	-	-	-	-
Québec	64.3	-	-	-
T.N.-O.	88.9	-	-	-
TOTAL	725.8	0	0	149

DÉPENSES (milliers $)

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5
Traitements	126.7	133.1	135	135	135
F & E (autres dép.)	320.2[1]	1,337.6[1]	20	20	20
Subventions/ Contributions	725.9	149.	250.	-	-
TOTAL	1,172.8	1,619.7	405[2]	155[2]	155[2]

[1]Différence entre les achats et les ventes de blocs de morue et de hareng dans le cadre des programmes d'achat. Les ventes des stocks de 1984-1985 se poursuivent.

[2]Les fonds prévus pour le programme aux rubriques "F & E (autres dép.)" et "Subventions/Contributions", de 1986 à 1988, ne sont pas inclus dans le Budget principal mais ils le sont dans le Budget supplémentaire, conformément aux exigences du Cabinet. Actuellement, aucun programme de soutien des prix n'est proposé, et le budget ne reflète que le report des subventions au titre des peaux de phoques pour 1985-1986.

OBSERVATIONS

Durant le processus de consultation, on s'est plaint du délai entre le moment où l'industrie demande un soutien des prix et le moment où elle l'obtient. Cette situation est due en partie à la décision prise en 1981 de ne plus prévoir le financement de l'Office dans le Budget principal, ce qui a forcé l'Office à demander au cas par cas des fonds à même la réserve générale. Par contre, certains craignent qu'un Office financé par affectations de crédits annuelles ne lance trop de programmes et ne devienne un genre d'office de commercialisation - un système auquel toute l'industrie s'oppose. On a insisté sur le fait que le soutien des prix doit résulter de demandes expresses de la part de l'industrie. Cela n'a pas toujours été le cas.

On a également dit craindre que les activités de l'Office, ainsi que d'autres initiatives fédérales dans le secteur des pêches, n'entraînent l'imposition de mesures compensatrices de la part des États-Unis. On estime cependant nécessaire de mettre en place un mécanisme qui protégerait les pêcheurs et les transformateurs contre les fortes fluctuations temporaires des prix du marché.

L'écart de 1.3 million de dollars enregistré en 1984-1985 entre le montant des achats et celui des ventes a trait aux achats de hareng. Les faibles achats de blocs de morue en 1984-1985 sont dus au fait qu'au moment de l'instauration du programme le prix offert par l'Office était de 1.10 $ (moins les frais d'entreposage et de service) tandis que le prix du marché variait entre 1.20 $ et 1.25 $. Il était donc plus avantageux pour les producteurs de vendre leur marchandise sur le marché plutôt qu'à l'Office. Les blocs de morue achetés ont été vendus à perte aux pays de l'Est.

ANALYSE

Même si les propositions du Groupe d'étude visent essentiellement à réduire l'intervention gouvernementale dans le secteur des pêches, il semble nécessaire, dans un avenir immédiat du moins, de mettre en place un mécanisme pour aider l'industrie lorsqu'une baisse temporaire des prix occasionne une augmentation énorme des stocks et pour éviter que l'écoulement massif de ces stocks ne fasse baisser les prix encore plus. L'Office des prix des produits de la pêche est le seul programme de soutien des prix dans le

secteur des pêches, et l'industrie ne dispose d'aucun autre moyen traditionnel de financement provincial, comme un marché à terme des marchandises.

La nécessité de demander des fonds au cas par cas occasionne certains retards, mais cette façon de procéder est considérée comme préférable à l'affectation annuelle de crédits. Les initiatives ne devraient être approuvées que si l'industrie en fait expressément la demande.

Le Groupe d'étude en est venu à la conclusion que l'Office devrait limiter ses activités au financement des stocks, et laisser tomber les paiements d'appoint. Ce genre d'aide devrait réduire les risques d'imposition de mesures compensatrices et répondre aux besoins immédiats de l'industrie tout en continuant d'obliger cette dernière, en fin de compte, à vendre aux prix du marché.

Lorsque des programmes de financement des stocks seront instaurés, tous les coûts qu'ils entraînent, y compris les coûts salariaux, devraient pouvoir être recouvrés. L'Office devrait améliorer son système d'établissement des prix d'achat pour que ces prix correspondent davantage aux prix du marché. Cela éviterait les problèmes qui se sont posés dans le cas du hareng et des blocs de morue en 1984-1985.

Les achats courants de maquereau en conserve ne semblent pas cadrer avec le mandat premier de l'Office. Les achats de maquereau en boîte pour l'ACDI devraient se faire par l'entremise d'Approvisionnements et Services et selon le système habituel d'appels d'offres.

Les activités de l'Office devraient se borner aux produits du poisson. Les subventions aux chasseurs de phoques, par exemple, ne devraient pas être de la compétence de cet organisme. Le Groupe d'étude a été informé de la suppression des subventions aux chasseurs de phoques, et l'Office ne devrait pas entreprendre ce genre d'activités à l'avenir.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

a. Maintenir en place l'Office des prix des produits de la pêche, du moins dans un proche avenir, mais limiter ses activités au financement temporaire et exceptionnel de stocks.

b. Veiller à ce que l'Office recouvre intégralement ses coûts, dont les frais d'administration, et ainsi ne pas rendre l'industrie plus vulnérable à l'imposition de mesures compensatrices.

c. Mettre fin au versement de paiements d'appoint et de subventions par l'Office.

d. Mettre fin aux achats réguliers de maquereau en conserve par l'Office pour le compte de l'ACDI. Les achats destinés à l'ACDI devraient s'effectuer selon le processus normal d'appel d'offres, comme pour les autres produits du poisson.

e. Faire en sorte que l'Office se borne à répondre à des demandes expresses de l'industrie de la pêche.

f. Revoir l'utilité d'un tel Office après cinq ans, en tenant compte du fait que le Groupe d'étude préférerait voir l'industrie s'adapter aux forces du marché.

g. Continuer à gérer l'Office de façon à ce qu'il doive défendre ses dossiers au cas par cas pour obtenir des fonds de la réserve générale du Développement économique et régional.

PRÊTS AIDANT AUX OPÉRATIONS DE PÊCHE

OBJECTIF

Permettre aux pêcheurs d'obtenir plus facilement des prêts pour divers projets d'amélioration des opérations de pêche (bateaux, moteurs, matériel, véhicules, importantes remises en état, installations à terre, etc.).

DOCUMENT HABILITANT

La Loi sur les prêts aidant aux opérations de pêche. La Loi, modifiée récemment, fixe une nouvelle période d'attribution de prêts allant du 1er juillet 1985 au 31 décembre 1986, et le montant global des prêts à garantir a été établi à 30 millions de dollars pour la période.

DESCRIPTION

Pour encourager les prêteurs à consentir des prêts aux pêcheurs, le gouvernement fédéral est autorisé à leur fournir une garantie contre les pertes inhérentes à ces prêts. Le taux maximal d'intérêt est fixé à 1 % de plus que le taux préférentiel et il fluctue selon ce dernier taux pendant toute la durée de l'emprunt. La garantie maximum accordée à un pêcheur en vertu du programme est de 150,000 $. Le remboursement du prêt s'échelonne sur 15 ans au maximum.

Le passif éventuel du gouvernement se limite au montant de la caisse de réserve, à la durée des prêts et au montant total de la garantie, soit 90 % des premiers 125,000 $, 50 % des 125,000 $ suivants et 10 % du reste, à chaque institution prêteuse.

Ce programme s'inspire de la Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles et de la Loi sur les prêts aux petites entreprises.

BÉNÉFICIAIRES

Les pêcheurs commerciaux canadiens.

Nombre d'emprunts

	80-81	81-82	82-83	83-84	84-85
C.-B.	458	196	216	201	306
Ont.	32	15	17	13	13
Québec	12	8	9	60	62
N.-B.	84	40	25	68	50
N.-É.	103	104	94	173	162
Î.-P.-É.	135	95	131	187	195
T.-N.	494	242	251	305	201
TOTAL	1,318	700	743	1,007	989

Valeur des prêts (millions $)

	80-81	81-82	82-83	83-84	84-85
C.-B.	16.1	7.8	6.1	6.7	6.7
Ont.	1.1	0.6	1.2	1.0	1.0
Québec	0.2	0.2	0.3	0.6	0.9
N.-B.	0.8	0.7	0.4	1.4	0.5
N.-É.	2.0	1.7	1.7	3.0	2.8
Î.-P.-É.	0.9	0.5	0.8	1.6	2.0
T.-N.	2.4	1.0	0.9	1.7	1.0
TOTAL	23.4	12.5	11.4	16.0	14.9

Répartition des prêts (% du total)

	80-81	81-82	82-83	83-84	84-85
C.-B.	68	62	53	42	45
Ont.	5	5	10	6	7
Québec	1	2	3	4	6
N.-B.	3	6	4	9	3
N.-É.	9	13	15	19	19
Î.-P.-É.	4	4	7	10	13
T.-N.	10	8	8	10	7
TOTAL	100	100	100	100	100

DÉPENSES (milliers $)

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	2	2	2	2	2
Traitements	59	63	66	69	72
F & E (autres dép.)	31	25	25	25	25
Immobilisations	2	1	-	-	-
TOTAL	72	89	91	94	97
Montants qui devraient être prélevés sur le FRC (millions $)	4.0	2.5	2.0	1.5	1.0

Remarque : 9.9 millions ont été prélevés sur le FRC pour couvrir des prêts garantis de 227 millions de 1955 à 1985.

OBSERVATIONS

Le texte de base autorisant le Programme de prêts aidant aux opérations de pêche devait expirer en juin 1985; l'échéance a récemment été prolongée jusqu'au 31 décembre 1986.

ANALYSE

Les prêts consentis dans le cadre de ce programme s'ajoutent à ceux que les pêcheurs peuvent obtenir des organismes provinciaux.

L'un des effets de ce programme est de venir en aide aux pêcheurs à faible risque, qui seraient capables d'obtenir des prêts par les voies normales.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de mettre fin au Programme de prêts aidant aux opérations de pêche puisqu'il en est venu à la conclusion que le gouvernement fédéral devrait intervenir moins qu'il ne le fait actuellement dans le secteur des

pêches et qu'il faudrait laisser l'industrie s'adapter aux forces du marché. Les pêcheurs qui ont besoin d'une aide financière pourront s'adresser à des institutions financières ou à des organismes provinciaux.

AIDE AUX BATEAUX DE PÊCHE

OBJECTIF

Aider les pêcheurs à fournir la mise de fonds requise pour remplacer, modifier ou convertir des bateaux de pêche.

DOCUMENT HABILITANT

Le Règlement d'aide aux bateaux de pêche adopté en vertu de la Loi sur le développement de la pêche

DESCRIPTION

Le programme vise les pêches de l'Atlantique et les pêches en eau douce (la Colombie-Britannique est exclue) et fournit des contributions équivalant à 25 % du coût de remplacement des bateaux jusqu'à concurrence de 125,000 $ dans le cas des bateaux à armature en acier et de 100,000 $ dans le cas des autres bâtiments. Les bateaux de 16 à 75 pieds de longueur sont admissibles dans le cadre de ce programme. (Le ministère de l'Expansion industrielle régionale versait une subvention aux constructeurs de navires de plus de 75 pieds). Toutefois, le Groupe d'étude sur les subventions et les services aux entreprises a proposé qu'il soit mis fin à ce programme. Les demandes d'aide sont approuvées par le ministre, et les bureaux régionaux et de secteur du MPO s'occupent du travail administratif.

BÉNÉFICIAIRES

Les pêcheurs et l'industrie de la construction navale.

BATEAUX SUBVENTIONNÉS

	82-83	83-84	84-85
T.-N.	64	378	229
N.-É.	79	61	96
N.-B.	105	61	320
Î-.P.-É	84	89	
Québec	20	0	51
Ont.	7	17	12
Prairies/Nord	82	37	70
TOTAL	441	644	778

Montant des subventions
(milliers $)

	82-83	83-84	84-85
T.-N.	826	1,802	456
N.-É.	969	1,538	1,370
N.-B.	1,658	1,899	3,126
Î.-P.-É	600	1,599	
Québec	759	602	1,520
Ont.	178	200	116
Prairies/Nord	104	61	132
TOTAL	5,096	7,702	5,350

Subvention moyenne
(milliers $)

	82-83	83-84	84-85
T.-N.	12.9	4.8	1.9
N.-É.	12.3	25.2	14.3
N.-B.	15.8	30.6	5.5
I.P.-É	7.1	17.9	
Québec	37.9	-	29.8
Ontario	25.5	11.8	9.7
Prairies/Nord	3.0	2.6	1.9
TOTAL	11.6	11.9	6.9

DÉPENSES (milliers $)

	83/84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	14	14	12	12	12
Traitements	415	432	381	392	404
F & E (autres dép.)	161	168	148	152	157
Subventions/ Contributions	7,700*	5,350*	1,980*	1,980*	1,980*
TOTAL	8,276	5,950	2,509	2,524	2,538

* Comme suite à une opération de réduction des dépenses, le budget sur base A a été fixé à 1.98 million en 1981. Les demandes d'aide ont toujours dépassé cette somme, et le ministère a réussi à faire approuver des crédits additionnels.

OBSERVATIONS

Ce genre d'aide fédérale s'ajoute à l'aide offerte par les organismes provinciaux. Certaines personnes ont indiqué durant le processus de consultation que ce programme, même s'il vise à aider les pêcheurs, a eu notamment pour effet de faire augmenter le prix des bateaux. Malgré que des droits de douane de 25 % sont imposés à l'égard des bâtiments étrangers d'une longueur inférieure à 100 pieds, il en coûte souvent moins cher d'importer les bateaux que de les faire construire au Canada.

Au cours du processus de consultation, il a été également indiqué que cette forme d'aide et plusieurs autres programmes fédéraux risquent d'entraîner l'imposition de mesures de compensation de la part des États-Unis. Certains pêcheurs américains ont d'ailleurs présenté une demande en ce sens.

ANALYSE

Ce programme fait partiellement double emploi avec les régimes de prêts offerts par les organismes provinciaux et avec le programme fédéral de prêts pour l'amélioration des pêches. Ainsi, des bateaux coûteux ont été achetés là où des batiments moins chers auraient été plus rentables. Le choix entre un réinvestissement et la modernisation de l'équipement devrait se fonder uniquement sur des considérations économiques et non sur le montant de l'aide gouvernementale.

Ce programme n'était appuyé par aucun des nombreux représentants des secteurs de la pêche et de la transformation qui ont été consultés.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de mettre fin au Programme d'aide aux bateaux de pêche. Cette option s'inscrit dans l'objectif principal préconisé par le Groupe d'étude, à savoir rendre les pêches rentables et laisser les forces du marché s'exercer en réduisant la part d'intervention du gouvernement.

RÉGIME D'ASSURANCE DES BATEAUX DE PÊCHE

OBJECTIF

Le Régime d'assurance des bateaux de pêche est en vigueur depuis juillet 1953. Il vise à protéger les pêcheurs contre les pertes en capital anormales et il leur fournit une forme de crédit en protégeant leurs immobilisations (bateaux).

DOCUMENTS HABILITANTS

Le crédit 540 de la Loi portant affectation de crédits nº 5, 1955 et modifications ultérieures, et le Règlement sur l'assurance des bateaux de pêche

DESCRIPTION

Actuellement, le programme est administré intégralement par le personnel du ministère des Pêches et des Océans (MPO), qui évalue les bâtiments, détermine le montant des dommages, règle les demandes d'indemnisation, fixe le montant des primes et assume des tâches connexes. L'assurance est offerte sur une base non lucrative, mais les frais d'administration du régime ont toujours été exclus.

BÉNÉFICIAIRES

Les pêcheurs. Ce programme assure environ 22 % des bateaux de pêche canadiens, soit approximativement 60 % des bateaux de pêche canadiens assurés. Le nombre de bateaux assurés, par région, au 31 mai 1985, s'établissait comme suit :

Région	Nombre de polices	Valeur assurée (millions $)
Terre-Neuve	1,395	42.8
Scotia-Fundy	2,008	103.5
Golfe	1,767	89.8
Québec	897	57.4
Ontario	198	9.9
Prairies	894	6.6
Pacifique	1,212	50.9
TOTAL	8,371	361.0

DÉPENSES (milliers $)

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	44	44	12	12	12
Traitements	1,694	1,745	1,796	400	412
F & E (autres dép.)	423	436	449	1,700	1,751
TOTAL	2,117	2,181	2,245	2,100	2,163

Pendant la durée du programme, les revenus ont dépassé de quelque 5 millions de dollars les indemnités versées, exception faite des frais directs d'administration qui atteignent à peu près 2 millions par an. Cependant, ces dernières années, les demandes d'indemnisation ont augmenté nettement et dépassé les revenus.

OBSERVATIONS

Ce programme fait concurrence à ceux du secteur privé. La gestion du programme a également été critiquée dans les évaluations - le fait d'assurer les bateaux pour leur valeur de remplacement au lieu de la valeur d'estimation. Le programme est financièrement viable sur une échelle nationale, mais il ne s'autofinance pas dans toutes les régions.

Durant le processus de consultation, il a été souligné que l'administration fédérale devrait continuer d'offrir ce programme, dans les régions éloignées notamment. Un autre argument important a été mentionné : le maintien du programme fédéral influerait sur l'établissement des primes par les assureurs du secteur privé. Cependant, presque tous les interrogés ont convenu que les coûts du programme devraient être entièrement recouvrés.

En 1978 et en 1984, le gouvernement a tenté de mettre fin au programme, mais il a dû renoncer dans chaque cas.

En mars 1985, lorsque le ministre a annoncé le maintien du programme d'assurance, il a aussi annoncé plusieurs changements devant assurer son autofinancement. Entre autres, les primes devaient augmenter dans le cas des bateaux présentant des risques élevés et dans les cas où elles avaient été fixées à un niveau artificiellement bas.

Le ministre a également imposé unresserrement des politiques d'évaluation et de règlement des indemnités, le relèvement des franchises pour toutes les pertes partielles et totales ainsi que d'autres mesures.

ANALYSE

Le gouvernement fédéral devrait avoir comme objectif à long terme de se retirer du secteur des assurances et, dans l'intervalle, continuer de prendre des mesures pour que le régime d'assurance repose sur de solides bases actuarielles, avec recouvrement de tous les frais administratifs.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage :

- d'apporter les modifications suivantes au régime d'assurance des bâteaux de pêche :

  a. Veiller à ce que tous les coûts soient recouvrés, y compris les frais administratifs, au plus tard le 1er avril 1986.

  b. Privatiser en partie le programme en confiant autant que possible au secteur privé des activités comme les évaluations, la rédaction des polices et le règlement des demandes d'indemnisation, le gouvernement fédéral jouant seulement le rôle d'assureur.

- de se fixer comme objectif de mettre fin à ce programme dans un délai de trois ans.

PROGRAMME DE MISE EN VALEUR DES SALMONIDÉS (PMVS)

OBJECTIF

Augmenter les populations de saumons dans la région du Pacifique, et ainsi apporter des avantages sociaux et économiques aux secteurs de la pêche commerciale, de la pêche sportive et des pêches autochtones.

DOCUMENT HABILITANT

La Loi sur les pêcheries

DESCRIPTION

Le saumon du Pacifique est la principale espèce exploitée par l'industrie de la pêche en Colombie-Britannique. Activité rapportant annuellement environ 500 millions, la pêche génère plus de 12,500 emplois par an, dont un certain nombre dans des régions éloignées et dans des communautés autochtones. De même, la pêche sportive du saumon, qui est pratiquée par plus de 300,000 personnes, a des répercussions considérables sur l'industrie du tourisme en Colombie-Britannique. Les autochtones ont toujours compté sur le saumon, qui constitue à la fois une denrée essentielle et une "monnaie d'échange" pour obtenir d'autres produits de base. Le saumon capturé par les entreprises de pêche commerciale en Colombie-Britannique est en grande partie exporté, ce qui a un effet positif sur la balance commerciale du Canada.

Actuellement, les prises de saumons équivalent à 50 % du potentiel; elles ne peuvent être maintenues ou accrues si des activités de mise en valeur des salmonidés ne sont pas entreprises dans le cadre d'une stratégie globale de gestion.

En instaurant le PMVS en 1977, les autorités fédérales et provinciales reconnaissaient que le saumon est une ressource commune dans laquelle seuls les gouvernements sont disposés à investir de l'argent. Le programme fait appel à une grande variété de techniques dont les piscifactures, l'enrichissement des lacs, la construction de passes à poisson, l'aménagement de frayères, et l'amélioration des habitats pour accroître les chances de survie en eau douce des saumons juvéniles, ce qui, en fin de compte, fait augmenter le nombre de saumons adultes.

Le programme PMVS a les cinq objectifs suivants :

a. augmenter les revenus à l'échelle nationale et provinciale;

b. créer des occasions d'emploi pour les Canadiens;

c. améliorer la situation économique des autochtones;

d. favoriser le développement des communautés et des régions économiquement désavantagées; et

e. augmenter et améliorer les ressources récréatives et protéger l'environnement.

Les responsables du PMVS rendent compte de leur travail à une commission regroupant des fonctionnaires et des membres de l'industrie, qui conseille le ministre sur le programme. Le public participe au programme dans le cadre de travaux bénévoles et d'activités éducatives et par l'entremise d'un groupe consultatif de composition très variée qui fait rapport à la Commission.

Le PMVS devait être entrepris par étapes. La phase I a été réalisée entre 1977 et 1984; sa mise en oeuvre a coûté 150 millions de dollars au fédéral et 7.5 millions à la province, en sus du financement permanent assuré par le gouvernement fédéral. Il est question d'augmenter de 19,000 tonnes les prises lorsque tous les établissements seront en mesure d'afficher un rapport coût-bénéfice de 1.5:1. Le PMVS est entré dans une phase de transition de deux ans, qui coûtera approximativement 75 millions de dollars au fédéral et 3.2 millions à la province. Cette phase de transition prévoit la poursuite et l'évaluation des initiatives de la phase I, le rétablissement des habitats et la reconstitution des stocks de saumons chinook. Les responsables envisagent actuellement le maintien du PMVS dans le cadre d'un plan de gestion global.

Pour la période de planification, c'est-à-dire de 1986-1987 à 1990-1991, le ministère des Pêches et des Océans (MPO) prévoit de consacrer environ 200 millions de dollars (coût réel) au PMVS en plus du financement permanent à même le budget sur base A (environ 19.6 millions), approuvé pour l'exploitation des grandes installations en place. Il est nécessaire de financer le maintien du PMVS pour poursuivre les projets existants relativement au développement communautaire, à la participation du public, à

l'enrichissement des lacs et à la reconstitution des stocks de saumons chinook, projets qui doivent porter la capacité totale à 11,000 tonnes environ dans l'industrie, ainsi que d'autres initiatives qui contribuent à augmenter la capacité de 14,000 tonnes environ sur une période de cinq ans.

BÉNÉFICIAIRES

La pêche commerciale, la pêche sportive, les autochtones et le grand public.

ESTIMATION DES BÉNÉFICES

	PMVS Phase 1	PMVS Maintien
Pêche commerciale	281.3	555.1
Pêche autochtone	39.3	30.1
Pêche sportive	104.4	26.6
Autres ventes - Recettes publiques	10.5	INCONNU
TOTAL	435.5	611.8

DÉPENSES (milliers $)

		83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	A	257	233	233	213	213
	B	-	-	-	63	83
Traitements	A	8,492	8,230	8,257	7,517	7,571
	B				2,233	2,233
F & E (autres dép.)	A	13,293	22,710	21,369	8,854	8,854
	B				15,645	17,259
Immobilisations	A	4,593	5,400	8,200	2,200	2,200
	B				12,000	17,100
Total partiel	A	26,378	36,340	37,826	18,571	18,571
	B	-	-	-	29,869	36,582
TOTAL		26,378	36,340	37,826	48,440	55,153

A - Chiffres réels et approuvés
B - Proposition de maintien du PMVS - Ressources supplémentaires

OBSERVATIONS

Les résultats des premières années de travail commencent à se faire sentir dans les statistiques sur les prises. Cependant, l'analyse de tous les avantages du PMVS n'en est qu'au stade préliminaire. D'après les données fournies, il semble que les prévisions en matière de volume ne soient pas atteintes. Les estimations initiales donnaient un volume de 22,500 tonnes mais, d'après les nouvelles projections, la production ne devrait pas dépasser 19,000 tonnes durant la phase I du PMVS. Comme les piscifactures ne produisaient pas à pleine capacité, le volume effectif ajouté actuellement serait plutôt de l'ordre de 11,000 tonnes.

Certains craignent une interaction négative si les poissons élevés en piscifacture dans le cadre du PMVS et les poissons de stocks naturels sont capturés ensemble lors des opérations de pêche mixte. À long terme, cela pourrait entraîner la disparition des stocks naturels à certains endroits et donc une dépendance à l'égard de la mise en valeur, avec les coûts que cela suppose. Les programmes actuels de gestion visent à réduire au minimum ces répercussions.

Les activités de mise en valeur risquent d'affaiblir le pool génétique des salmonidés par la production d'un nombre plus grand d'individus à partir d'un stock limité d'adultes. Les répercussions à long terme de ces activités sur le taux de survie sont inconnues. Les gestionnaires tentent actuellement de remédier à ce problème en fécondant les oeufs d'une seule femelle à l'aide du sperme de plusieurs mâles.

Durant la période intermédiaire du programme, les taux de survie dans les piscifactures baissent par rapport aux niveaux enregistrés au début. Certains avancent que, lorsque les piscifactures fonctionnent à pleine capacité, le surpeuplement a un impact sur le taux de survie. Il se pourrait que le taux continue de baisser pour, en fin de compte, approcher le taux de survie enregistré pour les stocks naturels de saumons. Un tel résultat inverserait le ratio coûts-bénéfices puisque l'élevage en piscifacture est plus coûteux que la production en habitat naturel.

La partie du PMVS qui a trait à l'enrichissement des lacs a donné des résultats positifs, dès le début, pour le saumon sockeye. De programme, qui absorbe 5 % du budget, pourrait venir jusqu'à 50 % de l'augmentation totale du volume de poissons.

Le Programme de développement économique communautaire absorbe 10 % environ du budget et interviendrait, pour 3 % environ dans la production de poisson. Il a fait construire et exploite seize piscifactures, tout en veillant au nettoyage des cours d'eau et à l'amélioration des habitats. Il a de plus un objectif social fondamental et a donné lieu à la création de 266 A.-P. d'emploi pour les autochtones, surtout dans des collectivés isolées où le chômage est élevé. Les collectivités visées sont très satisfaites du programme, car elles ont l'impression de travailler pour l'avenir. D'après l'analyse coûts-bénéfices, les résultats sont bien inférieurs à la moyenne et se situent probablement en deçà du ratio 1:1.

Le Programme de participation du public absorbe environ 3.5 % du budget et on lui doit à peu près 1 % du volume. Ses principaux avantages sont la sensibilisation du grand public, la production de documents pour les écoles, l'aménagement de petites écloseries avec le relâchement de poissons, le nettoyage des cours d'eau, etc. Selon les estimations, les agents du MPO chargés de la participation du public gèrent le travail de 7,000 bénévoles environ.

Ces mêmes agents administrent une catégorie de "petits projets" qui comprennent l'aménagement de frayères, le nettoyage des cours d'eau et travaillent en collaboration avec des bandes indiennes, des spécialistes de la foresterie et le grand public. Ce programme absorbe 4 % du budget et intervient pour 9 % dans la production de poissons.

L'élément "capital" du PMVS, qui avait été inscrit au budget comme montant déboursé en une seule fois, demande maintenant un budget A de fonctionnement de près de 20 millions de dollars par an.

Le PMVS n'a pas été adéquatement intégré aux activités permanentes des services des pêches du Pacifique. Les responsables du programme relèvent du directeur général

régional, et les travaux de recherche effectués dans le cadre du PMVS ne sont pas intégrés au programme de recherche du Pacifique. La plupart des personnes interrogées jugent que le gouvernement ne pourra pas mettre fin à sa participation au PMVS lorsque la phase II sera terminée, en 1991. Dans l'optique d'une intégration du programme, il faudrait que le ministère examine l'ensemble de ses besoins et de ses priorités en Colombie-Britannique.

La privatisation des piscifactures en place est une option que le ministère devrait étudier. Le MPO craint de perdre le contrôle de secteurs tels que la prévention des maladies et la recherche, mais le Groupe d'étude estime que ces préoccupations ne suffisent pas à empêcher la privatisation. Au Japon, par exemple, où la pêche commerciale repose presque exclusivement sur les poissons d'élevage, 82 % des piscifactures sont des entreprises privées exploitées par des coopératives de pêcheurs et d'autres organismes.

Tous les intéressés sont fermement persuadés que toute l'activité menée dans le cadre du PMVS ne suffira pas à produire assez de poissons pour satisfaire aux besoins de tous les utilisateurs finals, et il n'est donc pas question d'employer les fonds du PMVS pour éviter une réduction de la flottille de pêche commerciale dans le Pacifique.

À l'origine, la phase I du PMVS devait demander la participation financière des bénéficiaires. L'industrie de la pêche commerciale a affirmé qu'elle ne pourrait payer aucune redevance avant d'avoir récolté des bénéfices (augmentation des prises). Aujourd'hui, le volume de prises augmente le volume de prises augmente, mais reste en deçà des prévisions.

ANALYSE

Le Programme de mise en valeur des salmonidés devait servir à atteindre une série d'objectifs dont l'augmentation du volume de poissons, l'emploi chez les autochtones, la participation du public et la protection de l'environnement. D'après le ministère, le programme connaît du succès. Bien que le volume de poissons de la dernière année ait été inférieur aux prévisions, l'augmentation du volume de saumons peut certainement être attribuée au PMVS.

Le Programme comporte certains risques (dont le MPO s'occupe déjà toutefois), notamment la dépendance du PMVS pour certaines remontes de saumons, l'affaiblissement du pool génétique et la diminution du taux de survie dans les piscifactures. Les composantes du programme ne sont pas uniformément efficaces : l'enrichissement des lacs est la composante qui a eu le plus de succès, et le développement économique communautaire, celle qui en a eu le moins. Les dépenses initiales (150 millions) devaient injecter en une seule fois des fonds destinés à accroître les stocks naturels, mais les responsables considèrent maintenant que le programme est un outil de gestion à long terme; il a entraîné des frais de 36 millions en 1984-1985 et mobilisé de 233 A.-P. À l'origine, il avait été prévu de recouvrer les coûts dès que les bénéficiaires obtiendraient des résultats concrets (accroissement des prises). Ce moment est venu!

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage :

a. de maintenir les activités de mise en valeur des salmonidés en tant qu'outil de gestion à long terme pour les pêches de la Colombie-Britannique. Il faudrait intégrer le PMVS au budget sur base A de la région du Pacifique. Ainsi, le ministère pourrait mieux s'attaquer aux priorités des pêches du Pacifique, et notamment réaffecter aux travaux sur le saumon une partie des ressources servant à la recherche. Une telle intégration devrait rendre moins nécessaires certains des crédits supplémentaires pour la phase II du PMVS;

b. d'étudier la possibilité de privatiser les piscifactures actuelles tout en s'engageant par contrat à acheter leur production comme moyen de réduire les coûts du programme;

c. de veiller à ce que les activités futures de construction de piscifactures et le nombre de projets exigeant beaucoup de capitaux soient réduits au minimum, tout en mettant l'accent sur les activités de nature à améliorer et à étendre la reproduction des stocks naturels;

d. de supprimer les aspects sociaux des activités futures du PMVS et de s'attacher à produire un volume maximum de poissons par rapport à l'investissement;

e. d'élaborer un programme de recouvrement des coûts pour couvrir une partie des dépenses du PMVS. Un tel programme devrait prévoir notamment une augmentation du prix des permis de pêche commerciale, l'imposition de droits spéciaux aux exploitants d'installations de pêche sportive (bateaux affrétés, camps), et une hausse du prix des permis de pêche sportive;

f. de veiller à ce que la mise en valeur des stocks naturels demeure une priorité à long terme;

g. de faire en sorte que le PMVS ne soit pas vu comme un moyen de compenser la disparition de l'habitat des stocks naturels;

h. de veiller à ce que le PMVS ne soit pas vu comme un substitut à la rationalisation de l'utilisation des flottilles puisque toutes les activités entreprises dans le cadre du programme ne suffiraient pas à produire assez de poissons pour satisfaire aux besoins de tous les utilisateurs finals;

i. de ne pas étendre le PMVS à la région de l'Atlantique dans le cadre d'une stratégie visant le saumon de l'Atlantique (voir l'analyse du programme relatif à la pêche sportive et du programme d'aquiculture).

PÊCHE SPORTIVE

OBJECTIF

Veiller à ce que le gouvernement fédéral dirige et oriente l'élaboration des programmes et politiques de conservation et de mise en valeur des stocks; reconnaître, par une politique d'allocations, que la pêche sportive constitue une utilisation légitime, valable et importante des ressources halieutiques; maximiser les avantages socio-économiques que le Canada retire de ce type de pêche.

DOCUMENTS HABILITANTS

L'Acte de l'Amérique du Nord britannique; la Loi sur les pêcheries et son règlement d'application

DESCRIPTION

Le gouvernement fédéral a la responsabilité exclusive de l'administration de la pêche dans les eaux à marées, et dans les territoires du Yukon et du Nord-Ouest, ainsi que dans les parcs nationaux; les provinces assument, dans diverses mesures, la gestion des pêches en eau douce sur leurs territoires respectifs.

Au Canada, quatorze organismes gouvernementaux délivrent des permis aux pêcheurs sportifs. Les dix provinces et les deux territoires délivrent les permis pour la pêche sportive dans les eaux douces qui relèvent de leur compétence. Le gouvernement fédéral fait de même pour la pêche sportive dans les eaux à marées de la Colombie-Britannique. Un permis fédéral spécial est requis pour pêcher dans le parcs nationaux.

La pêche sportive apporte une contribution importante à l'économie canadienne. Une enquête sur la pêche sportive a révélé en 1980 qu'elle avait rapporté plus de 1.7 milliard de dollars.

Vu la place qu'elle occupe, le ministère des Pêches et des Océans (MPO) y attache de plus en plus d'importance.

Sur la côte ouest, le ministre des Pêches et des Océans a entrepris des consultations intensives avec des groupes de

pêcheurs sportifs afin de mettre au point un régime de répartition et de réglementation qui permette d'exploiter au maximum les possibilités de la pêche sportive, tout en favorisant la reconstitution des stocks de saumon, sérieusement appauvris. Le récent Traité canado-américain sur le saumon du Pacifique s'applique tant à la pêche sportive qu'à la pêche commerciale.

Sur la côte atlantique, des initiatives ont également été prises pour reconstituer les stocks de saumons de l'Atlantique et pour trouver de nouvelles façons de financer des programmes avantageux pour le secteur de la pêche sportive.

Le ministère effectue des recherches biologiques intensives sur les saumons du Pacifique et de l'Atlantique, espèces qui sont parmi les plus recherchées des sportifs. De même, le gouvernement fédéral exploite des installations salmonicoles dans les provinces de l'Atlantique et gère, en collaboration avec la Colombie-Britannique, le Programme de mise en valeur des salmonidés sur la côte du Pacifique. Le MPO collabore également avec les gouvernements provinciaux à divers projets de mise en valeur et d'établissement de levés hydrographiques.

En Ontario, le MPO contrôle la qualité de l'eau des Grands lacs et administre le Programme de lutte contre la lamproie marine, qui vise à rétablir les importants stocks de poissons de pêche commerciale et sportive. Dans les Prairies, le MPO collabore avec les provinces à plusieurs programmes conjoints de recherche et de mise en valeur comme l'entente passée entre le Canada et la Manitoba sur la mise en valeur du doré jaune.

Dans le cadre du Programme des ports pour petits bateaux, le MPO gère environ 800 ports de plaisance et marinas dans tout le pays; bon nombre se trouvent en Ontario, province où la pêche sportive est la plus répandue. Le ministère fournit également les cartes hydrographiques des nombreux lacs et voies d'eau utilisés par les plaisanciers.

Au cours des dix dernières années, le ministère a travaillé à la mise sur pied d'une base de données économiques sur la pêche sportive. Avec l'aide des provinces, le gouvernement fédéral a effectué deux études sur ce type de pêche au Canada, l'une en 1975 et l'autre en 1980. Une troisième en est encore à l'étape de la

planification et devrait être menée en 1985. Le ministère a parrainé huit conférences sur la pêche sportive au Canada depuis 1970.

Par ailleurs, le ministère a récemment créé une nouvelle division de la pêche sportive au sein de la Direction de la planification et de l'élaboration des politiques (administration centrale), démontrant ainsi, encore une fois, qu'il reconnaît l'importance du secteur et de la nécessité de répondre aux préoccupations des pêcheurs sportifs. La division est chargée d'améliorer la coordination des politiques et de servir de pivot aux éventuels mécanismes de collaboration entre le gouvernement fédéral et les provinces.

BÉNÉFICIAIRES

Les pêcheurs sportifs et l'industrie canadienne de la pêche sportive bénéficient directement de ces programmes.

Voici la répartition géographique des pêcheurs sportifs:

Ontario	46 %
Québec	19 %
Colombie-Britannique	13 %
Alberta	6 %
Saskatchewan	4 %
Provinces de l'Atlantique (y compris Terre-Neuve)	7 %
Territoires	1 %

DÉPENSES

Les ressources que le ministère consacre à la pêche sportive sont intégrées à celles d'autres programmes, par exemple, la recherche biologique, les ports pour petits bateaux, les cartes hydrographiques, l'analyse économique, la surveillance et l'application des règlements, etc.

OBSERVATIONS

Le Groupe d'étude s'est concentré sur les espèces et les régions géographiques pour lesquelles la pêche sportive est considérée comme faisant directement concurrence à la

pêche commerciale, c'est-à-dire le saumon de la Colombie-Britannique et de la côte de l'Atlantique et les espèces d'eau douce dans les Grands lacs.

C'est en Colombie-Britannique que le problème est le plus grave. Les pêcheurs sportifs affirment subir une concurrence directe des ligneurs dans l'exploitation des espèces pêchées à la ligne (saumon chinook et coho). De plus, ils estiment que la capture accidentelle, à la senne, de ces mêmes espèces porte atteinte aux stocks.

Les petites embarcations de pêche sportive ne causent guère de problèmes, semble-t-il, aux pêcheurs commerciaux. Par contre, ceux-ci voient d'un moins bon oeil l'industrie de la pêche sportive, en pleine expansion, qui, avec son réseau d'hébergement et ses bateaux affrétés, permet aux touristes de capturer de grandes quantités de poissons avec un minimum de restrictions et ce, pendant toute l'année.

Le grand nombre de bateaux de pêche commerciale et de plaisance en Colombie-Britannique alourdit la tâche et les dépenses du MPO pour ce qui touche la mise en valeur des salmonidés, la gestion du programme et l'application des règlements. Le Groupe d'étude est d'avis que tous les utilisateurs de cette ressource commune devraient payer conjointement les avantages qu'ils en retirent.

Dans sa phase I, qui comprend la construction de grandes installations salmonicoles, le Programme de mise en valeur des salmonidés ménage aux espèces pêche à la ligne une place disproportionnée (60%). Ces installations contribueront sans doute à reconstituer les stocks au moment de la transition ou au cours de la phase II, mais le programme ne devrait pas être trop axé sur la pêche sportive.

L'application des règlements, les études de marchés et les échantillonnages au moyen de filets de pêche sont jugés suffisants et efficaces.

Dans la région de l'Atlantique, la pêche sportive vise de nombreuses espèces, mais c'est surtout la pêche au saumon qui soulève des controverses. Les stocks s'épuisent et, de l'opinion générale, il faudrait interdire la pêche commerciale de l'espèce pour des motifs de conservation et de rentabilité.

Pour ce qui est du poisson d'eau douce, le gouvernement de l'Ontario, de concert avec le ministère des Pêches et Océans, a établi des contingents de prises par bateau et par espèce. Selon la politique officielle de l'Ontario, il est possible de racheter, sur une base volontaire, les permis et les contigents attribués. Ainsi, une partie du total des prises admissibles peut être transférée à la pêche sportive. Ce programme est très équitable et permet de réduire de façon ordonnée la flottille de pêche commerciale.

ANALYSE

Le MPO reconnaît les avantages économiques de la pêche sportive et procède à une restructuration de façon à mieux gérer le secteur et à mieux répondre à ses besoins. En 1980, 5.9 millions de personnes s'adonnaient à la pêche sportive. De ce nombre, 1.1 million provenaient d'une autre province ou d'un autre pays. Les dépenses directes des pêcheurs totalisaient plus de 1.7 milliard de dollars cette année-là. Le Groupe d'étude s'est principalement intéressé au saumon pêché à la ligne en Colombie-Britannique, à la plupart des espèces d'eau douce des Grands lacs et au saumon de l'Atlantique. Compte tenu de la rareté des ressources, le Groupe d'étude conclut que le conflit entre la pêche commerciale et la pêche sportive s'intensifiera sans doute avec le temps.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

en Colombie-Britannique :

a. Continuer de reconnaître la pêche sportive comme un consommateur légitime de ressources halieutiques, mais qui doit être assujetti à des limites. Il faudrait donc contingenter ses prises totales. Si les mesures acceptées par toutes les parties (fermetures, quotas) ne permettent pas de reconstituer les stocks pour tenir la pêche ouverte toute l'année, il ne faudrait pas que la pêche sportive en vienne à nuire au plan de gestion établi par le MPO.

b. Augmenter les droits afférents aux permis de pêche sportive. Les droits actuels de 5 $ par partie de pêche ou de 20 $ par année sont bien inférieurs à ce qu'il en coûte pour pratiquer des activités sportives équivalentes ou à la valeur des prises.

c. Imposer des droits spéciaux aux exploitants commerciaux de bateaux de pêche sportive. Comme cette activité commerciale concerne une ressource commune, ces droits devraient équivaloir à ceux perçus pour un permis normal de pêche commerciale.

d. Attribuer progressivement à la pêche sportive un pourcentage plus élevé des salmonidés pêchés à la ligne, dans les zones à forte concentration. Cette politique devrait être mise en oeuvre selon un calendrier soigneusement établi de manière à permettre aux pêcheurs à la ligne d'effectuer leurs investissements en conséquence.

e. Poursuivre sans changement l'application des règlements, l'étude des marchés et les échantillonnages au moyen de filets de pêche.

dans les provinces de l'Atlantique :

a. Mettre fin à la pêche commerciale du saumon de l'Atlantique lorsque cela est possible, en imposant le rachat obligatoire et en une seule fois de tous les permis de pêche commerciale au saumon;

b. Continuer de surveiller et de protéger l'habitat du saumon de l'Atlantique.

c. Encourager la protection de l'espèce au niveau international.

d. Réduire les ressources financières et humaines affectées aux questions touchant le saumon de l'Atlantique dans les divers budgets ministériels.

e. Miser sur la reproduction naturelle et ne pas faire de la mise en valeur un élément central de toute stratégie de conservation de l'espèce.

en Ontario :

a. Continuer de protéger l'habitat, ce qui comprend la lutte contre la lamproie marine, et continuer de participer aux travaux des commissions internationales.

PROGRAMME D'AQUICULTURE

OBJECTIF

Donner des conseils scientifiques sur la réglementation de l'aquiculture.

Mettre au point des techniques d'élevage et d'exploitation dans le but d'aider cette industrie relativement jeune.

Coordonner les politiques et programmes de sciences et technologie du gouvernement du Canada qui ont trait à l'aquiculture.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur les pêcheries; Loi sur le développement de la pêche; Ententes auxiliaires de développement économique et régional (EDER) sur les pêches

DESCRIPTION

L'aquiculture consiste en la culture ou élevage des poissons, crustacés, mollusques et plantes marines, par opposition à la récolte de ces produits dans la nature.

Les activités et les dépenses relatives à l'aquiculture ne sont pas centralisées dans un seul programme ou dans une seule structure organisationnelle au ministère des Pêches et des Océans (MPO). Les principaux éléments sont les suivants :

a. Le Programme de recherche scientifique en aquiculture

   Sous-élément du programme de recherche du MPO, ce programme porte sur la génétique, les maladies, la croissance et la nutrition, de même que sur les écosystèmes aquatiques.

b. Le Programme de développement de l'aquiculture

   Les fonds consacrés à ce programme proviennent de deux sources : le Programme de développement de la

pêche et les Ententes auxiliaires sur les pêches conclues avec plusieurs provinces. Les activités entreprises comprennent la mise au point de techniques d'élevage et d'exploitation, la construction et l'expansion d'installations piscicoles et l'octroi de subventions aux projets aquicoles.

c. Le Programme de recherche industrielle en aquiculture

Ce programme fournit de l'aide financière. Les fonds sont accordés au Conseil national de recherches du Canada au titre du Programme des projets Industries-Laboratoires (PPIL). Les projets du PPIL reliés à l'aquiculture sont gérés par le MPO.

d. Réglementation

Les déplacements interprovinciaux et intraprovinciaux de poissons, de mollusques et de crustacés sont réglementés afin de prévenir la contagion.

e. Stocks de reproduction

La vente de saumoneaux provenant des piscifactures fédérales a constitué jusqu'ici un bon moyen d'appuyer la salmoniculture.

f. Services de coordination et de consultation

Des personnes désignées répondent aux demandes de renseignements, administrent les permis de pisciculture et assurent la liaison avec d'autres organismes.

BÉNÉFICIAIRES

Les bénéficiaires directs de ce programme sont les entreprises aquicoles du secteur privé qui exploitent environ 1,000 installations, et quelque 3,000 éleveurs de truites et ceux qui envisagent de se lancer en affaires dans ce domaine.

Les progrès scientifiques et techniques contribuent également au rétablissement et à la mise en valeur des stocks naturels, ce qui représente un avantage pour l'industrie de la pêche en général.

DÉPENSES (millions $ actuels)[1]

	83-84	84-85	85-86
1. Recherche scientifique en aquiculture			
Traitements et salaires	1,573	1,682	
F & E (autres dépenses)	680	690	
Subventions et contributions	61	71	
Immobilisations	57	62	
Total partiel	2,371	2,505	
2. Développement de l'aquiculture			
Programme de développement des pêches	205	333	312
Entente auxiliaire (EDER)	-	210	1,198
Total partiel	205	543	1,510
TOTAL	2,576	3,048	n.d.
Années-personnes (recherche seulement)	39.2	46.1	-

[1]Ne comprend pas les 747,000 $ fournis en 1983-1984 et les 652,000 $ fournis en 1984-1985 par le CNRC et le PPIL. Les dépenses sont approximatives, étant donné que de nombreuses activités peuvent être regroupées tant sous la rubrique "protection des stocks naturels" que sous la rubrique "aquiculture".

OBSERVATIONS

L'aquiculture en est encore à ses débuts au Canada. Toutefois, ces dernières années, l'intérêt croissant à l'égard de cette industrie y a fait augmenter beaucoup les investissements. Jusqu'ici, les activités ont porté principalement sur des espèces telles que le saumon, la

truite, les huîtres, les moules, le homard et la mousse d'Irlande.

La croissance rapide de l'aquiculture dans d'autres pays en démontre le potentiel. En Norvège, par exemple, la salmoniculture, pratiquement inexistante il y a une décennie, produit maintenant des exportations d'une valeur de plus de 100 millions de dollars par année. Le saumon norvégien de culture concurrence maintenant le saumon canadien sur les marchés d'exportation et commence même à être vendu ici. De plus, la Norvège envisage l'élevage d'autres espèces, telles que la morue et le flétan, même si elle possède une importante industrie de la pêche de ces poissons.

Comme presque tous les stocks naturels sont pleinement exploités au Canada, l'aquiculture est l'un des seuls secteurs des pêches qui ait un potentiel de croissance. C'est un domaine qui intéresse les investisseurs parce qu'il permet de livrer de façon continue des produits prisés dont la valeur est fonction de la demande du marché et non pas des stocks naturels disponibles. À long terme, le Canada devra peut-être se doter de sa propre industrie aquicole pour demeurer concurrentiel sur les marchés intérieurs et étrangers.

Les ressources halieutiques cultivées sont des ressources de propriété privée et, par conséquent, sont du ressort des provinces, contrairement aux ressources communes qui sont exclusivement de compétence fédérale. Selon les avis juridiques donnés jusqu'ici, il semble que les eaux côtières relèvent de la compétence des provinces. À titre d'exemple, la Nouvelle-Écosse octroie des concessions aquicoles en vertu de la Loi sur l'aquiculture de cette province.

La délimitation des compétences fédérales et provinciales n'est pas simple. De nombreux aspects de l'aquiculture relèvent néanmoins du gouvernement du Canada (par exemple, la réglementation du MPO sur les maladies et l'habitat des poissons et les pouvoirs du ministère des Transports en matière de contrôle de la navigation). En outre, un organisme national comme le MPO est sans doute mieux placé pour soutenir la recherche de base dans l'industrie.

En raison de ces chevauchements et de ces interdépendances entre les compétences, il arrive que la

création d'entreprises d'aquiculture exige une quinzaine de permis de divers ministères fédéraux et provinciaux.

De nombreux intervenants du secteur de la pêche traditionnelle craignent que le MPO réoriente ses ressources et ses priorités au profit de l'aquiculture et au détriment des pêches, et ils se sont dits opposés à toute initiative qui irait en ce sens. La majorité des nouveaux aquiculteurs ne sont pas des pêcheurs puisque ce genre d'entreprise suppose des compétences et une approche différentes. Il s'agit en fait d'une activité voisine de l'agriculture.

ANALYSE

Le gouvernement fédéral ne devrait pas subventionner directement le secteur de l'aquiculture. Comme dans la plupart des autres secteurs qui se développent rapidement, il arrivera un moment où l'industrie connaîtra une grave crise de croissance. Le gouvernement ne doit pas intervenir dans le processus concurrentiel.

L'aquiculture devrait être traitée comme tout autre activité et être admissible à l'aide financière offerte dans le cadre des programmes en vigueur tels que le Programme de développement industriel régional et le Programme d'aide à la recherche industrielle du CNRC, les programmes de prêts de la BFD et d'autres.

Les nombreux chevauchements de compétence entre les gouvernements fédéral et provinciaux en ce qui a trait à l'aquiculture entraînent des doubles emplois dans l'administration et des formalités excessives pour le public qui entravent le développement de cette industrie. D'autre part, il serait irresponsable de procéder simplement à une déréglementation de l'aquiculture, vu la nécessité de protéger les stocks naturels et l'environnement et d'assurer les droits de navigation, etc.

Pour que les provinces établissent clairement leur compétence en matière d'aquiculture, on pourrait peut-être envisager la création d'un régime de concession administré par les provinces et étroitement lié aux divers mécanismes fédéraux de délivrance de permis, ce qui permettrait ensuite de centraliser les demandes et le processus d'approbation.

En vertu d'un tel régime, le MPO pourrait continuer à mener des recherches en biologie et à fournir des conseils techniques à l'industrie de l'aquiculture dans les domaines de la génétique, de la nutrition, de la lutte contre les maladies, etc. Comme ces connaissances techniques servent à protéger les ressources à l'état sauvage, il est préférable de les centraliser au sein d'un organisme national. L'industrie aquicole devrait toutefois avoir son mot à dire dans l'établissement des priorités et le choix des programmes de recherche.

Le développement de l'aquiculture ne doit pas se substituer à la protection et à la mise en valeur des stocks naturels. Pour ce qui est de la pêche au saumon en Colombie-Britannique, par exemple, il ne faudrait pas négliger la protection de l'habitat du poisson sous prétexte que la salmoniculture remplacera la production naturelle. De même, les piscifactures fédérales devraient cesser de fournir des stocks de reproduction et des poissons juvéniles aux entreprises d'aquiculture dès que les piscifactures privées pourront offrir ce service. Il faut donc mettre l'accent sur la construction de piscifactures privées, puisque celles du gouvernement fédéral doivent servir principalement à améliorer les stocks naturels.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage :

a. de traiter l'aquiculture comme toute autre industrie; à ce titre, l'aquiculture devrait être admissible aux programmes d'aide aux entreprises.

b. de négocier et signer des protocoles d'entente avec chaque ministre provincial responsable des pêches dans le but de :

   a. définir les domaines de responsabilité de chaque niveau de gouvernement en ce qui a trait à l'aquiculture;

   b. déléguer aux provinces, dans la mesure du possible, la gestion de l'aquiculture, compte tenu de la nécessité pour le gouvernement fédéral de réglementer en matière d'habitat, de lutte contre les maladies du poisson et de

navigation, et du fait que l'industrie doit avoir accès aux connaissances scientifiques du gouvernement fédéral;

c. simplifier les formalités imposées à l'industrie, surtout en ce qui concerne les nouveaux pisciculteurs.

PROGRAMME "OBSERVEZ, NOTEZ, SIGNALEZ"

OBJECTIF

Inciter le public à participer davantage à la protection des ressources et à collaborer avec les pouvoirs publics à l'application des règlements.

DOCUMENT HABILITANT

Loi sur les pêcheries

DESCRIPTION

Mis sur pied en juin 1979, le Programme "Observez, notez, signalez" est une initiative conjointe de la B.C. Wildlife Federation, du ministère des Pêches et des Océans (MPO) et de la Direction provinciale des pêches et de la faune.

Ce programme est analogue à ceux de l'Alberta et de l'État de Washington : des lignes téléphoniques interurbaines gratuites permettent à la population de rapporter toute infraction aux règlements sur les pêches et la faune.

À l'origine, il était possible d'appeler 24 heures par jour, tous les jours de l'année. Depuis 1980, le MPO a l'entière responsabilité du programme; les appels sont reçus 24 heures par jour au cours de la saison de la pêche commerciale (habituellement du 15 juin au 30 septembre et du 15 février au 31 mars). Pendant le reste de l'année, les appels sont reçus 16 heures par jour, sept jours par semaine.

Après les heures normales, c'est l'opérateur-radio de service au ministère qui reçoit les appels. Pendant les heures normales, les employés du service de l'application des règlements répondent directement.

Les appels sont consignés et les messages sont transmis aux autorités provinciales si la plainte relève de la compétence d'une province. S'il s'agit d'une infraction aux règlements sur les pêches, les employés communiquent avec les agents des pêches du MPO de la région en question.

BÉNÉFICIAIRES

Les pêcheurs de la Colombie-Britannique, y compris les pêcheurs commerciaux, les pêcheurs sportifs et les autochtones.

DÉPENSES

Aucune ressource financière ou humaine n'est expressément attribuée à ce programme. Il en coûte 163.60 $ par mois pour le service téléphonique, que le ministère utilise cependant à d'autres fins; de sorte qu'on ne peut considérer ce service comme une dépense faite exclusivement pour lds besoins du programme.

OBSERVATIONS

En 1984, 540 appels ont été reçus après les heures de travail (après 17 h et en fin de semaine) dont 325 avaient trait à des problèmes concernant la pêche. S'ajoutent ensuite les appels reçus par les employés du ministère pendant les heures de travail.

Il est difficile d'établir si le programme a eu un effet de dissuasion, et nous ne disposons pas de statistiques fiables quant au nombre de poursuites entreprises. Le programme a du moins permis au public de participer plus directement à l'application des règlements. Les agents des pêches sont en faveur du programme, estimant qu'il est plus facile d'enquêter à partir d'un indication reçue que de patrouiller une région au hasard à la recherche de contrevenants.

ANALYSE

Le Programme "Observez, notez, signalez", dont le coût s'établit à moins de 163 dollars par mois, sert à sensibiliser le public et à l'inciter à participer à l'application des règlements sur la pêche. Le Groupe d'étude estime donc qu'il devrait être maintenu tel quel.

SAISONS ET ZONES DE PÊCHE EN COLOMBIE-BRITANNIQUE

OBJECTIF

Renseigner le public de la côte du Pacifique, 24 heures par jour et 7 jours par semaine, sur l'ouverture et la fermeture de la pêche commerciale et sportive du saumon.

DOCUMENT HABILITANT

La Loi sur les pêcheries

DESCRIPTION

Ce programme a été instauré pour mieux renseigner les pêcheurs commerciaux sur les périodes de pêche et réduire le nombre d'appels reçus à ce sujet au bureau du ministère des Pêches et des Océans (MPO).

Un message enregistré sur auto-répondeur téléphonique (Record O'phone) donne des renseignements sur l'ouverture et la fermeture de la pêche commerciale. Dix lignes sont actuellement au service. Le public en trouve le numéro dans le guide de la pêche commerciale publié par le MPO et dans les annuaires téléphoniques locaux.

En ressources humaines, on évalue à une heure par jour le temps qu'il faut pour vérifier et renouveler les messages. Par ailleurs, le service ne demande aucun investissement de capital, car le MPO a acheté l'auto-répondeur automatique.

BÉNÉFICIAIRES

Les pêcheurs commerciaux, l'industrie de la pêche et le grand public.

DÉPENSES (milliers $)

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Traitements					
F & E (autres dép.)	7.8	7.8	8.0	8.3	8.4
Immobilisations					
Subventions/ contributions					
TOTAL	7.8	7.8	8.0	8.3	8.4

OBSERVATIONS

En période de montaison, le programme est géré sur une base quotidienne et les interventions s'opèrent à l'échelle de chaque petite zone, pour garantir qu'un nombre suffisant de géniteurs atteignent les frayères. Ce qui conduit à l'ouverture et à la fermeture sélectives des lieux de pêche.

N'était du programme, les pêcheurs devraient s'adresser aux bureaux régionaux ou à l'administration centrale pour obtenir les renseignements nécessaires à la planification de leurs activités de pêche. Le temps que cela exigerait de la part du personnel coûterait au ministère plus cher que le programme lui-même.

Les responsables de la pêche sportive ont instauré des fermetures sélectives pour limiter les prises de saumons chinooks et cohos certains jours et dans certaines zones.

ANALYSE

La ligne téléphonique en service 24 heures sur 24, coûte 8,000 $ et une fraction d'année-personne. Elle permet des économies de temps très considérables, car, autrement, le personnel administratif devrait lui-même répondre aux demandes de renseignements. Le Groupe d'étude estime donc qu'il faudrait la maintenir.

STATISTIQUES SUR LES PÊCHES

OBJECTIF

Recueillir, compiler et publier des statistiques sur les pêches pour répondre à divers besoins, notamment ceux du ministère des Pêches et des Océans (MPO), de certains autres ministères et de l'industrie.

DOCUMENT HABILITANT

La Loi sur les pêcheries

DESCRIPTION

Les activités en question sont fractionnées entre les divers services du ministère et ne forment pas un programme distinct.

Le gros des données entrées dans le système statistique permanent du MPO concerne les quantités de poisson débarquées et leur valeur au débarquement. La plus grande partie de ces données sont établies d'après les bordereaux de vente que les acheteurs doivent utiliser quand ils se procurent le poisson auprès des pêcheurs, ou d'après les journaux de bord des bateaux de pêche. Les renseignements sur les exportations et les importations proviennent de Statistique Canada.

De même, les services chargés de la statistique au MPO font des enquêtes périodiques. Ces dernières comprennent notamment des échantillonnages des prises des pêcheurs sportifs de saumons et des collectes de données économiques sur les entreprises de pêche et de transformation.

BÉNÉFICIAIRES

Il est essentiel que le ministère possède des données exactes sur les prises débarquées pour pouvoir s'acquitter de la gestion des pêches et assurer la conservation du stock. Toute l'industrie en bénéficie directement.

Les publications qui diffusent ces statistiques servent au MPO, à d'autres ministères et gouvernements, à l'industrie de la pêche, ainsi qu'aux entreprises, aux universités, aux médias, etc.

DÉPENSES

La collecte et la compilation des statistiques sur les pêches coûtent cher au ministère. Toutefois, étant donné que la tâche est répartie entre divers services, il n'est pas possible d'en estimer le coût exact. Par exemple, sur le terrain, de nombreux agents des pêches passent une partie de leur temps à compiler des données statistiques, mais cette dépense n'est pas consignée. Dans les régions, il y a des unités expressément chargées des statistiques qui fournissent des services informatisés pour tous les programmes. Enfin, les dépenses relatives aux statistiques sont déjà incluses dans les composantes du programme de gestion des pêches, et leur inscription ici ferait double emploi.

L'élément chargé des statistiques à l'administration centrale comprend dix années-personnes dont cinq sont consacrées à la publication de divers rapports annuels et périodiques. Les cinq autres sont consacrées aux enquêtes. Le budget de 1985-1986 se présente comme suit:

Traitements	300,000 $
F & E	530,000

Les dépenses de fonctionnement et d'entretien se rapportent principalement aux publications et aux enquêtes.

OBSERVATIONS

Reconnaissant qu'on lui demande de plus en plus de renseignements précis, détaillés et à jour, et que, soumis à une forte pression, le système actuel semble insuffisant, le ministère a mis en branle d'importantes améliorations du système tant sur la côte est que sur la côte ouest.

Dans son ensemble, l'industrie juge nécessaire une refonte du système actuel pour améliorer la fiabilité des statistiques. Des statistiques exactes constituent la pierre angulaire de tout système national de gestion et on note actuellement au sein de l'industrie une nette méfiance

dans ce domaine. Sur certains sujets (par exemple, la pêche du hareng dans la baie de Fundy) les chiffres publiés contenaient parfois des erreurs graves.

Actuellement, les statistiques se limitent largement aux prises débarquées et à leur valeur. Le ministère souhaite recueillir aussi des données commerciales et économiques relatives aux entreprises de pêche et de transformation. Il considère que de telles données supplémentaires sont nécessaires à la poursuite de l'intervention du gouvernement dans cette industrie.

Le MPO fournit gratuitement les publications donnant des statistiques sur les pêches.

Dans l'ensemble, les gens de l'industrie considèrent que l'amélioration du système passe avant tout par l'introduction de nouvelles techniques, et non par l'accroissement du personnel.

ANALYSE

Le mandat premier du ministère est la gestion efficace des pêches; il est donc essentiel qu'il possède des données exactes et à jour sur les prises. Les statistiques actuelles ne semblent pas satisfaire aux besoins du ministère et de l'industrie.

Le MPO devrait commencer à vendre ses publications statistiques, non seulement par souci de rentabilité et pour s'aligner sur les autres ministères, mais pour pouvoir en mesurer l'utilité réelle.

Le Groupe d'étude ne souscrit pas au concept d'intervention directe du gouvernement dans les aspects socio-économiques et commerciaux de l'industrie de la pêche. Aussi, les données statistiques ne devraient-elles pas, selon lui, s'étendre à ces domaines.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

a. Poursuivre les initiatives visant à améliorer les statistiques se rapportant aux prises et aux

débarquements. Cette amélioration devrait reposer sur l'utilisation de techniques modernes et mener à une réduction des années-personnes affectées à cette activité.

b. Maintenir le système statistique en place pour fournir plus de données socio-économiques et financières sur les entreprises de pêche et de transformation du poisson.

c. Vendre ses publications statistiques et en améliorer l'échéancier de parution.

INFORMATION ET PUBLICATIONS SCIENTIFIQUES (IPS)

OBJECTIF

Gérer la diffusion de l'information de recherche et développement ayant trait aux programmes du ministère des Pêches et des Océans (MPO).

DOCUMENT HABILITANT

La Loi de 1979 sur le ministère des Pêches et des Océans

DESCRIPTION

Le Service de l'information et des publications scientifiques (IPS) s'occupe de diffuser les résultats des recherches menées au MPO ainsi que des travaux effectués à l'extérieur sur les questions halieutiques et aquatiques. La loi exige la publication des données du Service hydrographique du Canada. En ce qui concerne les services fournis, 45 % intéressent les Sciences et levés océaniques et 55 % la Gestion des pêches.

L'administration de l'IPS se fait à Ottawa, où les responsabilités sont déterminées en fonction des conseils d'une commission consultative interne, représentant chaque directeur général régional, et d'une commission de rédaction extérieure. Approvisionnements et Services Canada est chargé de la mise en circulation des publications, et plus de 75 % du poste F & E (composition, impression, établissement de bases de données et développement de logiciels) est donné à contrat au secteur privé.

Chaque année, plus de 500 manuscrits complexes de nature scientifique font l'objet d'une évaluation, et 300 d'entre eux environ (approximativement 10,000 pages imprimées) sont révisés, publiés et catalogués. Une des tâches majeures de l'IPS est la publication mensuelle du Journal canadien des sciences halieutiques et aquatiques. Quelque 40 % des articles proviennent des chercheurs et scientifiques de Pêches et Océans, et le reste émane d'autres sources canadiennes et internationales. Environ 2,500 spécialistes, du monde entier, donnent gratuitement leurs conseils sur l'acceptation ou le rejet des manuscrits soumis pour publication. Chaque année, près de 7,000 demandes de renseignements sont traitées.

L'abonnement au Journal est payant, et des frais d'impression par page sont imposés aux auteurs qui ne font pas partie du ministère. Les autres publications sont vendues à des prix qui ont été établis de façon à recouvrer les coûts.

BÉNÉFICIAIRES

Les spécialistes canadiens et étrangers des sciences halieutiques et aquatiques, le grand public et les membres du secteur privé travaillant dans ces domaines, ainsi que tous ceux qui doivent prendre des décisions sur la gestion des ressources et la planification de la recherche.

DÉPENSES (milliers $)

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	21	21	21	21	21
Traitements	679	700	728	750	780
F & E (autres dép.)	703	754	730	730	730
Immobilisations	109	20	20	20	20
Subventions/ contributions	-	-	-	-	-
TOTAL	1,491	1,474	1,478	1,500	1,503

En 1984-1985, les recettes de l'IPS se sont élevées à environ 500,000 $.

OBSERVATIONS

De nombreuses vérifications et évaluations ont montré que la gestion et la productivité de l'IPS se comparent favorablement à celles des entreprises équivalentes du secteur privé. Les publications scientifiques du ministère des Pêches et des Océans jouissent d'une réputation internationale. Son mensuel a été coté, par des sources indépendantes, comme étant l'un des meilleurs du monde.

Un projet important, en voie de réalisation, vise à automatiser la plupart des fonctions de l'IPS sur une

période de cinq ans, avec la mise en place de systèmes informatisés de mémorisation, d'extraction de l'information et de gestion des messages. Cette automatisation réduira le temps de traitement des manuscrits, accroîtra la capacité de communication électronique de l'information et augmentera le rendement.

La mesure dans laquelle le client est disposé à payer constitue une bonne indication de son besoin d'information. Les publications de l'IPS se vendent mieux que celles des autres grands ministères à vocation scientifique. Toutefois, en 1983-1984, les recettes brutes se montaient à environ 479,000 $ tandis que les dépenses se chiffraient à 1.5 million de dollars. Leurs utilisateurs payent pour avoir accès aux bases données de l'IPS, et les demandes connaissent une croissance exponentielle.

ANALYSE

L'IPS diffuse des publications utiles et renommées, notamment le Journal canadien des sciences halieutiques et aquatiques, dont la très haute qualité est reconnue internationalement.

Le MPO est le seul ministère ou organisme fédéral, à l'exception du Conseil national de recherche du Canada (CNRC), qui édite ses propres publications de recherches. Les chercheurs du gouvernement fédéral employés par d'autres ministères, comme ceux du Service canadien des forêts, doivent présenter leurs rapports et articles aux journaux et périodiques du secteur privé pour les faire publier. Il y a quelques années, le ministère avait envisagé de faire éditer par le CNRC les documents se rapportant aux sciences halieutiques et aquatiques, mais la politique de rédaction du CNRC n'a pas été jugée compatible avec celle qu'avait établie le MPO. En outre, compte tenu de la réputation internationale dont jouissent déjà ces publications, de l'image positive qu'elles projettent du MPO et du service particulier qu'elles rendent aux scientifiques du ministère, on ne gagnerait rien à transférer ces activités au CNRC.

Au cours des dernières années, le MPO a augmenté le coût de l'abonnement au Journal et le prix des autres publications. En 1985, l'abonnement est passé à 69.30 $ au Canada et à 83.15 $ à l'étranger. À compter du 1er janvier 1986, il sera, au Canada, de 150 $ pour les organismes et de 50 $ pour les particuliers; à l'étranger, il coûtera 180 $

aux organismes et 80 $ aux particuliers. Étant donné que les organismes représentent environ 70 % de la clientèle, on prévoit une augmentation des recettes de l'ordre de 40,000 $. D'autre part, la baisse pour les particuliers devrait faire monter leur nombre et permettre de récupérer les abonnés perdus lors des augmentations antérieures. Le prix des autres publications a également monté dans une proportion allant jusqu'à 33 %. Par ailleurs, comme la loi exige que les bateaux soient pourvus de certaines publication précises, notamment celles portant sur les données hydrographiques, il est difficile d'en augmenter le prix.

Mais le niveau de l'autofinancement ne sera pas encore atteint. Un effort concerté s'impose à cet égard. En plus de l'augmentation des prix de vente, il y aurait lieu de songer à une hausse des droits d'impression par page exigés pour la publication des documents dont les auteurs ne font pas partie du MPO, et à une augmentation des droits d'utilisation.

Le processus d'automatisation actuellement en cours est censé rehausser le niveau d'efficacité. Aucune réduction de personnel n'est prévue, car le volume de travail doit s'accroître. Il y aurait lieu de réduire la durée prévue de l'automatisation progressive, actuellement fixée à cinq ans. Bien que 75 % du travail de production soit déjà donné à contrat au secteur privé, il faudrait tenter, encore une fois pour réduire les coûts, de recourir davantage aux services externes.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage pour l'IPS un autofinancement intégral d'ici le 1er avril 1988. Cela suppose une hausse des recettes et une baisse des dépenses. Il est recommandé d'augmenter le prix de vente des publications, les frais d'impression par page exigés pour les documents dont les auteurs ne font pas partie du MPO et les droits d'utilisation. Au chapitre des dépenses, on pourrait entre autres faire davantage appel au secteur privé et accélérer l'automatisation, ce qui permettra vraisemblablement de réduire le personnel.

ACCORD DE RESTRUCTURATION DES PÊCHES DE TERRE-NEUVE

OBJECTIF

Empêcher l'effondrement de l'industrie de la pêche à Terre-Neuve et, par la restructuration de certaines entreprises, jeter les bases d'une industrie qui sur le long terme sera commercialement viable, concurrentielle sur le plan international et gérée essentiellement par le secteur privé.

DOCUMENT HABILITANT

La Loi sur la restructuration du secteur des pêches de l'Atlantique

DESCRIPTION

En 1981-1982, l'industrie du poisson de la côte atlantique a connu une crise grave. Les grandes sociétés propriétaires de chalutiers et d'installations de transformation, qui représentaient collectivement 40 % (en valeur) de la production de la région, se sont trouvées au bord de la faillite. Toute l'industrie de la pêche ainsi que les collectivités et le secteur des services tributaires de celle-ci, étaient menacés.

En septembre 1983, les gouvernements du Canada et de Terre-Neuve ont conclu un accord sur la restructuration des pêches de Terre-Neuve et sur la répartition des actions d'une nouvelle société, la Fishery Products International (FPI) regroupant les actifs de sept sociétés et le volet exploitation de la pétoncle d'une huitième. Aux termes de l'accord, une valeur nette totale de 150.9 millions de dollars a été investie, dont 75.3 millions par le gouvernement fédéral, 31.5 millions par celui de Terre-Neuve et 44.1 millions par une importante banque à charte. Terre-Neuve et la banque en question ont converti la partie de ces sommes qui représentait la dette impayée en capital-actions. En janvier 1985, une somme supplémentaire de 25 millions de dollars a été injectée, soit 15.5 millions par le gouvernement fédéral et 9.5 millions par Terre-Neuve. À ce jour, donc, étant titulaire de 90.8 millions de dollars en actions privilégiées, le gouvernement fédéral détient 62 % de la FPI.

Par ailleurs, le gouvernement fédéral s'est aussi porté acquéreur d'actions d'autres transformateurs. Ces transactions représentent au total 153 millions de dollars. En outre, le gouvernement a donné sa caution pour des prêts se montant à 100 millions.

BÉNÉFICIAIRES

Les employés des installations de transformation, les pêcheurs et les fournisseurs locaux des sociétés restructurées; les petites collectivités dépendant des usines exploitées par les sociétés restructurées.

DÉPENSES (millions $)

	83-84	84-85	85-86	Total jusqu'à présent
FPI	-	90.8	15.5	106.3
Total, restructuration des pêches de l'Atlantique	38.5	98.8	15.5	152.8

OBSERVATIONS

La loi fédérale autorisant les initiatives fédérales et l'entente conclue entre le Canada et Terre-Neuve précisent que la dimension sociale, tout comme les considérations économiques, doit être prise en considération dans l'exploitation de la FPI. Bien que la société doive fonctionner comme une entreprise privée, les gouvernements, en leur qualité d'actionnaires, ont toujours le droit de bloquer la fermeture d'usines non rentables. De plus, une clause de l'accord limite le recours aux techniques nouvelles, puisqu'elle interdit l'exploitation de chalutiers-usines congélateurs dans les pêcheries de Terre-Neuve.

En 1984, les sociétés restructurées ont accusé des pertes sensibles. Par ailleurs, la société National Sea Products a annoncé un bénéfice de 7 millions de dollars pour le premier semestre de 1985.

Il est ressorti des consultations qu'on s'inquiète beaucoup de l'existence d'une société contrôlée par l'État dans le secteur des pêches de l'Atlantique. De façon presque unanime, les intervenants ont demandé que le gouvernement remette la FPI entre les mains du secteur privé. Bien que leurs préférences fussent très nettes pour un contrôle par des intérêts canadiens, ils jugeaient les investissements étrangers préférables à la mainmise du gouvernement.

La FPI établit actuellement un plan de gestion qui est censé remettre la société sur la voie de la rentabilité. On prévoit qu'une autre injection de fonds fédéraux (de l'ordre de 60 à 100 millions de dollars) sera nécessaire pour que la nouvelle société ait une base solide.

ANALYSE

Le gouvernement fédéral pourrait se départir de ses intérêts dans National Sea Products et remettre sans délai les sociétés FPI au secteur privé. Cette solution va dans le sens général de l'opinion du Groupe d'étude. Celui-ci favorise en effet la réduction de l'intervention fédérale dans le secteur des pêches.

Plus particulièrement, en ce qui concerne la FPI, il faudrait permettre à cette société de donner la priorité absolue aux considérations d'ordre financier et économique. La FPI pourrait réduire ses pertes d'exploitation en vendant certaines usines au secteur privé. Cela permettrait de continuer à fournir des emplois dans certaines collectivités. La réadaptation sociale des localités touchées serait sans doute difficile, mais, pour que l'industrie de la pêche apporte une contribution nette à l'économie nationale, il faudra procéder à des rajustements de cet ordre.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

a. Disposer le plus tôt possible auprès du secteur privé de ses intérêts dans les sociétés restructurées. Il faudrait que le gouvernement s'abstienne d'intervenir et autorise la FPI à

donner aux considérations financières et économiques une priorité absolue.

b. Aucun financement ne doit lui être accordé pour améliorer sa position dans l'industrie.

FORÊTS

APERÇU

L'industrie

Même si les forêts jouent un rôle majeur dans l'économie de toutes les régions du Canada, leur importance réelle en termes de PNB, d'emploi, de commerce international et de recettes fiscales n'est pas toujours appréciée à sa juste valeur. Peu de Canadiens savent que la foresterie est depuis longtemps notre secteur économique le plus important.

En 1983, la valeur totale des expéditions de produits forestiers atteignait presque 24 milliards de dollars. L'ensemble du secteur, y compris la coupe du bois, représentait un chiffre d'affaires global de 30 milliards et produisait 14.7 % des biens manufacturés au Canada (30 % au Nouveau-Brunswick et 50 % en Colombie-Britanique).

En 1981, l'industrie forestière, qui compte parmi nos plus grands employeurs, faisait travailler directement quelque 292,000 Canadiens. Le ralentissement de l'économie a ramené ce nombre à 260,000 en 1983. La part du secteur forestier est néanmoins demeurée constante, à environ 15 % des emplois dans le secteur manufacturier. Par ailleurs, certaines études révèlent que chaque emploi dans l'industrie forestière permet indirectement à deux autres personnes de gagner leur vie. Ainsi, en 1983, les emplois de quelque 780,000 Canadiens dépendaient, directement ou indirectement, du secteur forestier. En fait, celui-ci constitue, selon les estimations, la seule source de revenu de quelque 300 collectivités.

L'industrie forestière canadienne se classe au premier rang dans le monde pour la valeur des exportations et la production de papier journal. Elle est la deuxième productrice de la pâte et la troisième de bois d'oeuvre de conifères. La valeur des exportations de produits du bois a atteint 13.4 milliards en 1983. Nos principaux clients étaient les États-Unis (72 %), le Japon (6 %) et le Royaume-Uni (5 %). La valeur des importations se chiffrait à environ 1.5 milliard, et la balance commerciale positive nette était donc de 11.8 milliards. La foresterie est le secteur économique du Canada qui pèse le plus en faveur de notre balance commerciale positive, et les recettes d'exportation qu'elle apporte sont capitales.

En outre, les forêts sont à la base d'une industrie du tourisme et des loisirs de plusieurs milliards de dollars et elles jouent un rôle écologique essentiel, notamment en régularisant l'écoulement des eaux.

Le développement de l'industrie forestière a longtemps été marqué par un climat de relative imprévoyance. Les forêts, considérées auparavant comme une ressource inépuisable, ont simplement été améliorées dans certaines régions, sans que les responsables ne se préoccupent tellement de leur gestion et de leur renouvellement. Comme l'économie mondiale était alors en plein essor, presque tous les produits forestiers pouvaient être vendus à profit.

Vers la fin des années 70, des projections de marché favorables ont encore renforcé l'optimisme. Ainsi, la Stratégie forestière du Canada (1981) prévoyait pour la période de 1980 à l'an 2000 une croissance de la consommation mondiale de 25 % pour le bois et de 75 % pour la pâte et le carton. Cet optimisme a suscité une modernisation des usines, diverses mesures d'amélioration du rendement et une mise en valeur des ressources forestières un peu partout dans le monde et, en fin de compte, s'est traduit par une surcapacité de production dans l'industrie forestière.

Mais le vent a tourné, et l'industrie se trouve maintenant dans une situation de crise. Ses difficultés sont de deux ordres: d'abord la rentabilité baisse, à cause d'une demande insuffisante, de l'affaissement des prix des produits forestiers et de l'accroissement des coûts; et d'autre part, une pénurie de bois s'annonce pour les années à venir. Toutes les provinces ont déjà subi des pénuries régionales de bois exploitable à coût concurrentiel, et les limites devraient bientôt être atteintes pour ce qui est du bois de sciage de qualité supérieure dans la catégorie des bois mous. Partout au Canada, des pénuries de bois à pâte se profilent à l'horizon, et les réserves de feuillus de qualité supérieure sont fort réduites.

Les marchés internationaux, qui absorbent 70 % des ventes de produits forestiers canadiens, deviennent également plus concurrentiels et plus restrictifs. Maintenant, le commerce et la rentabilité des produits forestiers canadiens sont à la merci du taux de croissance économique, du cours des changes et des mesures protectionnistes de l'étranger, comme celles que menacent de

prendre les États-Unis pour réduire la part de de bois canadien vendu sur leur marché, soit 30 % à l'heure actuelle. Le Canada est d'autant plus vulnérable que son sort repose sur un petit nombre de produits importants vendu sur quelques marchés seulement. Beaucoup de vieux clients du Canada sont en train de devenir autosuffisants, voire exportateurs nets de produits forestiers. C'est le cas de certains pays en développement qui bénéficient à la fois d'une technologie moderne, et d'une abondance de matière première et de main-d'oeuvre à bon marché.

L'industrie traverse actuellement une période de transition entre l'exploitation des forêts naturelles d'origine et l'apparition des nouvelles forêts. La proportion de ces dernières doit augmenter et, petit à petit, remplacer les forêts naturelles. Beaucoup de temps a déjà été perdu à cet égard. Il est essentiel de s'attaquer sans délai au programme de régénération des forêts, faute de quoi, les nouvelles forêts ne pouvant répondre aux besoins futurs, les pénuries projetées auront un effet encore plus dévastateur sur l'industrie et l'économie canadienne.

L'industrie du bois sera une source de richesse seulement si les stocks sont suffisants et si les produits deviennent plus compétitifs sur les marchés internationaux. Les possibilités de croissance, d'enrichissement, d'amélioration des recettes du commerce extérieur, d'augmentation des emplois, de hausse des recettes fiscales et de renforcement des activités économiques régionales existent, mais ces avantages ne se concrétiseront que si les problèmes qu'éprouve le secteur par suite de plusieurs décennies d'imprévoyance font l'objet d'une action immédiate. Il ne faut pas sous-estimer l'ampleur de la crise actuelle. Seul un effort national concerté nous permettra de protéger cet important secteur économique et d'en assurer la rentabilité.

Rôle du gouvernement

Les terres fédérales relèvent du gouvernement fédéral, et les terres provinciales, des gouvernements provinciaux. Cette situation découle de leurs compétences respectives en matière de propriété et de législation. En outre, les deux ordres de gouvernement ont leurs rôles, intérêts et préoccupations propres à l'égard de l'ensemble des ressources forestières.

La Loi sur le développement des forêts et la recherche sylvicole (1966-1967, C.25, A.26) stipule que dans le domaine de la foresterie, le gouvernement fédéral a comme principales responsabilités la recherche; la promotion, la protection et l'utilisation rationnelle des ressources forestières; l'aide aux provinces qui entreprennent des activités forestières; la protection et la gestion des terres de la Couronne; et la réalisation d'études économiques. Bien qu'il y ait maintenant un ministre d'État aux Forêts, la Loi est administrée par le ministre de l'Agriculture et appliquée principalement par le Service canadien des forêts (SCF).

En matière de foresterie, le gouvernement fédéral exerce aussi les compétences dont l'investit la Constitution pour ce qui touche le commerce, l'emploi, la statistique et la fiscalité.

Au cours des dernières décennies, le gouvernement fédéral a plus ou moins relégué la foresterie au second plan, malgré la place qu'elle tient dans l'économie canadienne. En effet, les années-personnes affectées au principal organisme de recherche en la matière, soit le SCF, ont diminué de plus de 50 %.

De plus, le gouvernement fédéral n'a pas géré les forêts qui se trouvent sur ses propres terres, soit celles des Indiens, du ministère de la Défense nationale, des parcs nationaux, des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon, c'est-à-dire 27 % des superficies forestières répertoriées.

De même, dans la plupart des cas les provinces ont négligé la gestion des forêts sur leurs propres terres. Les sociétés forestières qui les exploitent ne se sont pas préoccupées d'aménager ou de reboiser. Les régimes fonciers à long terme font défaut et les provinces ne considèrent pas la régénération des forêts comme une priorité.

Les deux ordres de gouvernement et l'industrie savent déjà depuis plusieurs années qu'une crise est imminente. Ils en sont d'ailleurs arrivés à un consensus national sur les mesures à prendre. Celles-ci figurent dans la Stratégie forestière du Canada (1981). En voici les quatre grands volets :

a. la stratégie concernant les réserves de bois;
b. la stratégie commerciale;

c. les besoins en matière de recherche et développement;
d. les besoins en ressources humaines.

Comme suite à ce document de travail, le gouvernement fédéral a publié, en 1982, une déclaration de principe intitulée "Plan sommaire de renouvellement forestier". Ce texte, qui porte principalement sur l'élément "réserve" :

a. fait état des fortes dépenses que la régénération de la forêt suppose et suggère leur éventuelle répartition entre les gouvernements et l'industrie

b. trace les grandes lignes d'une nouvelle génération d'ententes fédérales-provinciales sur les ressources forestières, comme principal mécanisme d'application du futur programme de régénération des forêts.

En 1982, le SCF a été chargé de négocier et de gérer les ententes auxiliaires sur la foresterie conclues en vertu de l'entente-cadre de développement. Une première a été signée l'année même avec la Nouvelle-Écosse. En 1984, les nouvelles ententes concernaient l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse (en plus de celle de 1982), le Nouveau-Brunswick, le Manitoba, la Saskatchewan, l'Alberta et l'Ontario. En 1985, ce fut au tour de la Colombie-Britanique et du Québec. Tous ces accords concrétisaient les principes énoncés dans le Plan sommaire de renouvellement forestier. Les montants en cause actuellement (mise à part l'entente avec Terre-Neuve) totalisent plus d'un milliard de dollars, dont 510 millions proviennent du gouvernement fédéral.

Outre ce rôle d'administrateur des ententes fédérales-provinciales, le SCF s'intéresse avant tout à la recherche, particulièrement dans les domaines de la sylviculture et de la protection, de l'aménagement et de l'utilisation des forêts. Son budget d'exploitation pour 1984-1985 comprenait 1,230 années-personnes et 188 millions de dollars. Environ 1,000 années-personnes sont affectées directement aux activités de recherche menées principalement dans six centres et deux instituts de recherche forestière.

Le SCF fournit également des apports financiers importants aux centres de recherche exploités par

l'industrie, notamment FORINTEK (recherches sur les produits foretiers) et l'Institut canadien des recherches en génie forestier (recherches sur l'exploitation forestière). Le ministère s'efforce aussi de renforcer son rôle au chapitre de la commercialisation et de la planification économique. Il participe de plus en plus aux divers programmes d'emploi reliés à la régénération des forêts.

La voie à suivre pour l'industrie et le gouvernement

De l'avis du Groupe d'étude, le gouvernement fédéral doit continuer d'accorder, maintenant et à l'avenir, une haute priorité aux forêts. À cette fin, il devrait améliorer l'image de marque du Service canadien des forêts, affecter les ressources voulues au secteur, et donner le ton au chapitre du reboisement.

L'aménagement des forêts provinciales ne relève pas directement du gouvernement fédéral. Mais, pour que la contribution des forêts à l'économie canadienne ne soit pas compromise, il a néanmoins un rôle à jouer dans son propre champ de responsabilité, soit au chapitre du commerce international, de l'emploi et des mesures fiscales.

Le secteur forestier est le seul où les initiatives gouvernementales aient été prises conformément à une stratégie nationale. Il n'existe d'objectifs et de consensus nationaux comparables dans aucun autre secteur des ressources naturelles.

Comme nous l'avons déjà mentionné, la Stratégie forestière du Canada portait sur quatre éléments :

a. la stratégie concernant les réserves de bois;
b. la stratégie commerciale;
c. les besoins en matière de recherche et développement; et
d. les besoins en ressources humaines.

La question des réserves fait l'objet de mesures prises en vertu des ententes fédérales-provinciales sur les ressources forestières. Celles-ci semblent fonctionner correctement. L'aménagement et la régénération des forêts doivent absolument faire partie intégrante de l'exploitation. Le reboisement devra se poursuivre bien au-delà des cinq ans prévus dans les ententes et même au-delà des 20 ans prévus dans les plans des provinces.

Il faut envisager des programmes et des encouragements à longterme. Étant donné le droit de propriété des provinces et la responsabilité du gouvernement fédéral aux termes de la Loi sur le développement des forêts et la recherche sylvicole, le gouvernement du Canada doit veiller à ce que son aide soit subordonnée à la prise d'une décision immédiate sur le reboisement à long terme.

L'industrie forestière et le gouvernement devraient également évaluer le marché d'une façon plus critique. Il faudrait élaborer, en collaboration avec l'industrie et les provinces, une stratégie permettant de régler les questions suivantes:

a. les barrières tarifaires et non tarifaires;
b. le manque de diversification des marchés sur le plan géographique;
c. la nécessité de mettre de nouveaux produits au point;
d. la négligence dont ont souffert les feuillus;
e. les difficultés en matière de commerce avec les pays à l'économie planifiée;
f. la qualité et les produits;
g. l'exportation de billes de bois; et
h. les possibilités pour les industries secondaires.

Le troisième élément de cette liste est la recherche-développement, dont les résultats influent beaucoup sur les réserves en bois et le potentiel commercial et, par conséquent, sur la compétitivité mondiale du Canada. Il serait tout aussi dommageable de négliger la science et la technologie que les programmes de reboisement. La R&D nous permettra de rentabiliser les rares fonds affectés à la régénération des forêts. Les Canadiens consacrent actuellement moins de 0.7 % des recettes tirées de la vente des produits forestiers à la R&D, par rapport à 1.5 % aux États-Unis. À cet égard, le Canada se classe aussi derrière ses concurrents de la Scandinavie, du Japon et de la Nouvelle-Zélande. Le renforcement de la recherche est essentiel à l'amélioration de la compétivité.

Le Groupe d'étude est d'avis que le SCF devrait prendre les devants en se chargeant de coordonner une stratégie nationale et un plan d'action visant la recherche dans le secteur forestier. Cette approche devrait:

a. être fondée sur des stratégies de commercialisation qui tiennent compte de la demande mondiale future pour les divers produits forestiers et qui exploitent au maximum les avantages et les moyens de production dont dispose le Canada;

b. tenir compte de certains facteurs contraignants comme la production forestière (reboisement et aménagement intensif) et la protection des forêts (lutte contre les incendies, les insectes et les maladies);

c. préciser le niveau du financement à long terme en faveur de la recherche sylvicole, ainsi que les rôles et responsabilités des gouvernements fédéral et provinciaux, de l'industrie et des universités;

d. mener à une meilleure coordination des efforts nationaux d'établissement des priorités de recherche et de prévention des chevauchements.

Le quatrième élément de la stratégie a trait à la main-d'oeuvre. On s'attendait à une forte pénurie de personnel de recherche, de forestiers et de travailleurs du bois. Ces prévisions ne se sont pas avérées. Toutefois, les programmes de régénération et d'aménagement des forêts offrent maintenant une excellente occasion de mettre en oeuvre des programmes de création d'emplois utiles à long terme, plutôt que des projets ponctuels. D'ailleurs, plusieurs programmes d'emploi en font déjà foi. Néanmoins, les avantages et la rentabilité y gagneraient si:

a. le SCF participait davantage à la coordination et à l'administration;

b. la période précédant le démarrage des programmes était plus longue que le suivi permettait une meilleure planification et exécution des projets;

c. les priorités étaient axées sur la formation et la création d'emplois à long terme pour les travailleurs forestiers, plutôt que sur l'embauche de personnes pour qu'elles puissent obtenir par la suite des prestations d'assurance-chômage.

Actuellement, mis à part le SCF, divers ministères participent à des programmes liés aux forêts et y affectent d'importantes ressources. Il s'agit notamment du ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR) qui s'occupe de la commercialisation et du traitement secondaire. De plus, le ministère des Affaires extérieures affecte beaucoup de ressources aux questions touchant les échanges et la commercialisation des produits forestiers. Des chevauchements inutiles s'observent. La commercialisation, par opposition aux échanges, devrait relever du ministère ou de l'organisme responsable des forêts, étant donné que la mise au point des produits et d'autres décisions relatives à la production dépendent directement de la connaissance des conditions du marché.

Il faudrait également coordonner toutes les politiques gouvernementales de manière à éviter les mesures qui nuisent au commerce. Le gouvernement ne devrait pas parrainer des programmes qui favorisent nos concurrents étrangers au détriment de l'industrie canadienne. De plus, il faudrait éviter d'accorder des subventions qui avantagent des producteurs en particulier au détriment de certains autres. À cet égard, l'industrie forestière est fortement contre l'attribution de soutiens gouvernementaux à quelque secteur de l'industrie, particulièrement lorsqu'ils peuvent provoquer des contre-mesures.

Le Groupe d'étude conclut qu'il vaudrait mieux qu'un seul organisme, par exemple le SCF, qui fonctionnerait de manière indépendante sous l'égide d'un ministère des forêts, ait la charge de la politique et des programmes nationaux. Il serait même concevable qu'un tel organisme fonctionne de façon indépendante, au sein d'un autre ministère comme EMRC ou Agriculture Canada. L'important, c'est que l'organisme dispose de son propre personnel, qui relèverait du ministre des forêts. Nous avons recommandé le même type de structure pour un éventuel ministère des mines. L'ampleur du secteur forestier et la complexité des nombreuses questions s'y rattachent justifient cette mesure. Nous n'entrevoyons pas la nécessité d'une administration lourde; il pourrait simplement s'agir d'un petit groupe qui fonctionnerait comme un centre de services aux clients, coordonnerait toutes les questions nationales relatives à la foresterie et adresserait les questions spécialisées aux organismes et ministères compétents. En fait, cet organisme qui serait simplement chargé d'élaborer des politiques, de recueillir des renseignements sur les

marchés, d'effectuer des recherches et d'administrer les EDER, ne devrait pas compter plus d'employés qu'il n'y en a présentement. Il pourrait ainsi servir d'exemple à d'autres ministères.

ENTENTES FÉDÉRALES-PROVINCIALES CONCERNANT LA MISE EN VALEUR DES RESSOURCES FORESTIÈRES (EDER)

OBJECTIF

De concert avec les provinces, appuyer les programmes provinciaux de régénération des forêts, afin de prévenir les pénuries de bois et de valoriser le fonds des ressources, pour assurer la viabilité permanente du secteur forestier au Canada.

Par un effet d'entraînement, accroître les dépenses au titre de l'aménagement forestier à tous les niveaux du secteur, et porter ainsi à environ un million d'hectares par an les zones faisant l'objet d'un aménagement forestier intensif, afin d'atteindre un rythme d'exploitation de 210 millions de mètres cubes d'ici l'an 2000.

DOCUMENT HABILITANT

La Loi canadienne sur le développement des forêts et la recherche sylvicole

DESCRIPTION

La Stratégie forestière du Canada annoncée en 1981 et le Plan sommaire de renouvellement forestier publié en 1982 ont établi le cadre de négociation des ententes fédérales-provinciales concernant la mise en valeur des ressources forestières. Ces déclarations de principe soulignent que les réserves de bois constituent le principal problème de l'industrie forestière et que toutes les provinces connaissent localement des pénuries de bois exploitable à coût concurrentiel. La santé de l'industrie forestière canadienne dépend de son aptitude à se garantir des réserves nouvelles à peu de frais, par l'aménagement des forêts.

La Stratégie demande que la superficie en reboisement passe de 200,000 à 700,000 hectares par année, et celle des zones où sont effectuées des opérations sylvicoles comme le désherbage, l'espacement des jeunes plants et la fertilisation, de 100,000 à 400,000 hectares par année. Ces activités d'aménagement, combinées à une meilleure

protection et à une utilisation plus rationnelle des forêts, devrait permettre d'atteindre un niveau d'exploitation de 210 millions de mètres cubes d'ici l'an 2000.

Le principal apport du gouvernement fédéral aux programmes de régénération des forêts se fait par l'entremise des ententes fédérales-provinciales concernant la mise en valeur des ressources forestières. Conclues dans le cadre des ententes de développement économique et régional (EDER), elles prévoient un partage, entre le fédéral et les provinces, du financement des programmes de gestion des forêts de manière à hausser les dépenses actuelles des provinces.

Elles contribuent également à améliorer la productivité des forêts situées sur les terres fédérales. En vertu de la plupart des ententes, des fonds sont offerts pour effectuer des travaux sur les terres relevant du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et du ministère de la Défense nationale (MDN).

En 1982, le Service canadien des forêts a accepté du MEIR la responsabilité de négocier et de gérer les ententes auxiliaires sur les ressources forestières conclues avec les provinces dans le cadre de l'entente-cadre de développement, de même que les ressources nécessaires à l'administration de ces ententes.

La première entente fédérale-provinciale concernant la mise en valeur des ressources forestières a été conclue avec la Nouvelle-Écosse, en 1982. Les négociations de 1983 ont mené à la signature, en 1984, des ententes sur la régénération des forêts, en vertu des EDER, avec l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse (en plus de celle de 1982), le Nouveau-Brunswick, le Manitoba, la Saskatchewan et l'Alberta. Le gouvernement fédéral a également conclu à la fin de 1984 avec l'Ontario, et en 1985 avec la Colombie-Britannique et le Québec, de nouvelles ententes qui concrétisent les principes énoncés dans la Stratégie forestière du Canada et le Plan sommaire de renouvellement forestier. Les accords actuellement en vigueur (mise à part celle conclue avec Terre-Neuve) portent sur plus d'un milliard de dollars, dont une contribution fédérale de 510 millions.

Voici un bilan de ces ententes. L'appendice A donne plus de détails.

Province	Période visée	Dépenses	Part du gouvernement fédéral (milions $)
Colombie-Britannique	1985-90	300.	150.
Alberta	1984-89	23.	11.
Saskatchewan	1984-89	28.	14.
Manitoba	1984-89	27.	14.
Ontario	1984-89	150.	75.
Québec			
a) EDER	1985-90	300.	150.
b) Gaspésie	1983-88	22.	22.
Nouveau-Brunswick	1984-89	77.	42.
Nouvelle-Écosse			
a) Entente initiale	1982-87	53.	28.
b) Renouvellement	1984-87	16.	12.
Île-du-Prince-Édouard	1983-88	15.	12.
Terre-Neuve	1981-85	61.	55.

BÉNÉFICIAIRES

L'industrie forestière et les industries connexes.

DÉPENSES (milliers $)

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	18	48.5	135	133	118
Traitements	574	1,374	4,226	4,444	4,242
F & E (autres dépenses)	771	1,840	6,738	8,332	7,825
Immobilisations	105	2,447	3,786	1,674	416
Subventions/ contributions	18,349	38,584	85,614	90,245	104,791
TOTAL	19,801	44,246	100,365	104,696	117,275

Dépenses par province (milliers $)

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
T.-N.[1]	13,002	15,612	12,399	0	0
Î.-P.-É.	1,783	2,145	2,967	3,261	3,545
N.-É.	4,323	6,134	13,869	14,873	0
N.-B.	0	6,068	8,320	9,268	9,902
Québec[2]	692	3,244	31,084	31,604	38,854
Ontario	0	7,917	11,905	14,878	17,905
Manitoba	0	2,722	2,416	2,531	2,641
Saskatchewan	0	389	4,344	3,172	2,358
Alberta	0	13	2,060	3,105	3,070
C.-B.	0	0	11,000	22,000	39,000
TOTAL	19,801	44,246	100,365	104,696	117,275

[1] Ancienne entente auxiliaire sur les ressources forestières.
[2] Comprend le Plan d'aménagement de la Gaspésie.

OBSERVATIONS

Certains facteurs ont eu d'importantes répercussions sur les nouvelles ententes:

a. De plus en plus de gens au Canada reconnaissent que le secteur forestier ne peut demeurer rentable sans un accroissement des efforts et des ressources.

b. On s'aperçoit que le rôle du gouvernement fédéral dans le domaine de la foresterie s'affaiblit et qu'il faut que le Canada soit mieux armé pour soutenir la concurrence sur le marché international.

c. Le gouvernement fédéral souhaite que les accords de contributions soient mieux gérés afin d'accroître l'efficience et resserrer la reddition des comptes.

d. Le gouvernement fédéral souhaite rendre son rôle plus évident au yeux de ceux qui en retirent des avantages.

Lors de la négociation des nouvelles ententes, la position du gouvernement fédéral était fondée sur les principes suivants :

a. Les nouvelles ententes doivent être conformes à l'esprit de la Stratégie forestière du Canada et doivent donc accorder une place prépondérante à la régénération des forêts.

b. Les provinces doivent dresser des plans d'aménagement à long terme (minimum de 20 ans) avant de négocier les nouvelles ententes.

c. Les ententes doivent prévoir la diffusion rapide des résultats de recherches et le transfert des nouvelles technologies au secteur forestier.

d. Les provinces et l'industie devront se charger des travaux de base (régénération rapide après la coupe), les fonds du gouvernement fédéral étant plutôt affectés à l'aménagement intensif des peuplements et au réaménagement des terres qui n'ont pas été reboisées de façon satisfaisante.

e. Les ententes doivent garantir que les affectations fédérales susciteront une augmentation des dépenses de la part des provinces et de l'industrie.

f. Une attention particulière devra être accordée aux terres boisées privées.

g. L'efficacité des ententes sur l'aménagement des forêts sera évaluée.

En 1983, le gouvernement fédéral annonçait unilatéralement la mise en oeuvre du Plan d'aménagement de la Gaspésie, dont l'application relève entièrement du SCF. En vertu de ce Plan, les propriétaires de terres privées de la Gaspésie touchent des subventions au titre de l'aménagement et de la regénération des forêts, auxquelles des d'autres propriétaires du Québec n'ont pas accès. Il semble que des négociations soient actuellement en cours avec le Québec dans le but d'intégrer cette partie du Plan à l'entente sur la foresterie conclue avec le Québec.

D'autres ententes sont actuellement en vigueur avec la Nouvelle-Écosse : l'entente initiale sur la mise en valeur des ressources forestières conclue en 1982 et une entente ultérieure sur la régénération des forêts signée en 1984.

L'entente auxiliaire sur la mise en valeur des forêts conclue avec Terre-Neuve expire en septembre 1985.

Par ces accords à terme fixe sur la mise en valeur des ressources forestières, le gouvernement fédéral cherchait à atténuer la crise nationale dans le secteur. Pour assurer la régénération à long terme des forêts canadiennes, il importe de bien définir les responsabilités de reboisement et d'aménagement à long terme des terres de la Couronne et d'assurer, dans une mesure raisonnable, un financement permanent des programmes de regénération des forêts.

Dans le document intitulé "Plan sommaire de renouvellement forestier (1982)", il est précisé qu'aucune autre entente ne sera conclue sans que les provinces aient adopté des plans de régénération des forêts d'une durée minimale de 20 ans. Si les ententes actuelles, d'une durée de 5 ans, n'étaient pas renouvelées, la mise en oeuvre de ces projets pourrait être compromise à long terme. Il est donc essentiel que les deux ordres de gouvernement s'engagent à poursuivre les programmes de régénération forestière. Il faudrait également planifier longtemps d'avance la deuxième génération d'ententes sur le renouvellement des forêts.

Dans le passé, les ressources affectées à l'aménagement forestier sur les terres fédérales étaient minces. Les ententes portent principalement sur les terres provinciales et privées, mais le SCF pourra également les utiliser comme source de financement pour entreprendre des programmes d'aménagement intensif des forêts sur les terres fédérales. Ces activités seront principalement axées sur l'amélioration des ressources forestières situées dans les réserves indiennes, avec comme principaux bénéficiaires, les autochtones.

Les nouvelles ententes ont permis au SCF d'appliquer directement de nombreux programmes, ce qui a eu des avantages et des désavantages, selon les circonstances et la province visée :

a. Avantages

Certaines provinces accueillent favorablement les emplois supplémentaires et l'une aide à l'application du programme que leur procure le gouvernement fédéral; et

comme elles disposent déjà de personnel d'exécution des programmes, sont en mesure d'aider le SCF à axer les projets de recherche sur les problèmes prioritaires et les besoins du milieu.

b. Désavantage

Des doubles emplois entre le fédéral et la province apparaissent tant dans l'administration que sur le terrain.

Le principe qui sous-tend les ententes relatives aux ressources forestières est de faire augmenter les dépenses consacrées à la reforestation. L'idée, quoique bonne, suscite certaines inquiétudes, par exemple :

a. L'exigence voulant que les projets reposent sur des investissements supérieurs aux niveaux antérieurs précédents pourrait être injuste envers les sociétés forestières qui avaient déjà mis en oeuvre d'importants programmes de régénération forestière avant la signature des ententes.

b. On craint que certaines provinces continuent de réduire les sommes qu'elles consacrent à l'aménagement des forêts, par rapport aux montants qu'elles auraient dépensés si elles n'avaient pas reçu d'aide du gouvernement fédéral.

c. Il est possible que le principe donne lieu à l'affectation de fonds à des projets d'importance ou d'efficacité moindre, simplement parce qu'ils sont nouveaux ou plus faciles à identifier comme supplémentaires. Cette préoccupation a été exprimée par certaines provinces et certaines sociétés forestières.

Dans plusieurs provinces, le secteur privé estime que sa participation au processus de gestion et de planification des programmes est insuffisante. De fait, les comités fédéraux/provinciaux de gestion, créés en vertu de ces ententes, ne semblent pas avoir prévu suffisamment de consultations avec l'industrie forestière.

ANALYSE

En général, les ententes fédérales/provinciales concernant la mise en valeur des ressources forestières conclues en vertu des ententes de développement économique régional sont efficaces en ce sens qu'elles :

a. contribuent à la réalisation du Plan sommaire de renouvellement des forêts de 1982;

b. prévoient le partage du financement des programmes améliorés d'aménagement et de régénération des forêts entre les gouvernement fédéral et provinciaux, l'industrie forestière et les propriétaires de terres boisées privées.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

a. Poursuivre les négociations avec le Québec en vue d'intégrer le Plan d'aménagement de la Gaspésie à l'entente auxiliaire sur les forêts conclue avec le Québec.

b. Offrir aux provinces qui le désirent de modifier les ententes en vigueur sur la mise en valeur des ressources forestières, afin de régler les problèmes relatifs à l'exécution des programmes directement par le Service canadien des forêts, ou liés à la notion d'augmentation des efforts.

c. Engager des pourparlers avec les provinces et l'industrie, en vue d'activer la régénération et l'aménagement à long terme des forêts au Canada.

d. Donner, à long terme, la priorité aux principes énoncés dans la Stratégie forestière du Canada et le Plan sommaire de renouvellement des forêts. Cette position est essentielle à la stabilité, à la bonne planification et à la formation de compétences.

e. S'assurer que les bénéficiaires puissent faire valoir leur opinion auprès des comités de gestion, afin d'accélérer et de coordonner la réalisation des activités prévues dans l'entente, dans le même délai.

f. Pour ce qui touche l'administration des ententes fédérales-provinciales, limiter la tâche à la politique de mise en valeur des ressouces forestières et maintenir ses années-personnes au niveau de 1984-198 .

APPENDICE A

ENTENTES FÉDÉRALES-PROVINCIALES CONCERNANT LA MISE EN VALEUR DES RESSOURCES FORESTIÈRES

		Financement (millions $)	
		Total	**Part du gouvernement fédéral**
Colombie-Britannique (1985-1990)			
a.	Arriéré - Reboisement	199.5	95.5
b.	Aménagement intensif des forêts	86.0	47.0
c.	Mise en oeuvre, communications	14.5	7.5
TOTAL		300.0	150.0
Alberta (1984-1985)			
a.	Reboisement	7.4	1.0
b.	Recherche appliquée, transferts de technologies et identification des possibilités	14.5	9.5
c.	Information du public, évaluation et administration	1.1	1.0
TOTAL		23.0	11.5
Saskatchewan (1984-1989)			
a.	Régénération des forêts	17.5	6.5
b.	Amélioration de la croissance et entretien des peuplements	3.23	2.615
c.	Progrès et transferts technologiques	6.570	4.185
d.	Administration, évaluation et information du public	0.7	0.35
TOTAL		28.0	13.65

Manitoba (1984-1989)

a.	Régénération des forêts	7.203	2.0
b.	Aménagement intensif des forêts	5.025	3.625
c.	Recherche appliquée, transfert technologique et identification des possibilités	13.832	6.885
d.	Information du public, évaluation et administration	1.1	1.070
TOTAL		26.98	13.58

Ontario (1984-1989)

a.	Activités d'aménagement et de régénération des forêts	133.0	63.5
b.	Aide à l'aménagement et à la régénération des forêts	5.0	2.5
c.	Programmes innovateurs	8.0	6.0
d.	Administration, communications et évaluation	4.0	3.0
TOTAL		150.0	75.0

A. Québec (1985-1990)

a.	Aménagement des forêts situées sur des terres de la Couronne	190.0	95.0
b.	Aménagement des terres boisées privées	90.0	45.0
c.	Aménagement des terres boisées appartenant au gouvernement fédéral	4.0	4.0
d.	Infrastructure - Serres	10.0	-
e.	Administration, communications et évaluation	6.0	6.0
TOTAL		300.0	150.0

	B. Plan d'aménagement de la Gaspésie - Programme de mise en valeur des ressoureces forestières (1983-1988)		
a.	Aménagement intensif des forêts - Propriétaires de terres boisées privées	17.760	17.760
b.	Programme d'information	0.641	0.641
c.	Administration	3.550	3.550
d.	Études techniques - (Propriétaires de terres boisées privées)	0.332	0.332
TOTAL		22.283	22.283
	Nouveau-Brunswick (1984-1989)		
a.	Aménagement des forêts		
	- Terres privées	12.625	12.625
	- Terres fédérales	0.5	0.5
	- Terres provinciales	56.5	24.8
b.	Aménagement, planification et mise en valeur des forêts	4.2	3.2
c.	Mise en valeur des terres boisées privées	2.875	0.575
d.	Information du public, éducation et évaluation	0.7	0.6
TOTAL		77.4	42.3
	Nouvelle-Écosse		
	A. Entente concernant la mise en valeur des ressources forestières (1982-1987)		
a.	Amélioration des ressources forestières		
	- Terres privées	27.8	27.8
	- Terres de la Couronne	21.0	-
b.	Développement de l'industrie forestière	0.5	-

c.	Perfectionnement des ressources humaines	3.0	-
d.	Éducation, information et évaluation	1.126	0.563
Total partiel		53.426	28.363
B. Entente sur la régénération des forêts (1984-1987)			
a.	Régénération des forêts	10.0	9.0
b.	Entreprises de gestion de groupe	1.2	-
c.	Recherche, développement et planification stratégique	4.3	2.2
d.	Amélioration des pépinières	0.008	-
e.	Éducation, transferts technologiques, évaluation et formation	0.9	0.5
Total partiel		16.408	11.7
TOTAL		69.834	40.063
Île-du-Prince-Édouard (1983-1988)			
a.	Aménagement des terres privées	4.494	4.494
b.	Aménagement des terres de la Couronne	4.040	3.060
c.	Mise en valeur des forêts	6.368	4.080
TOTAL		14.902	11.634
Terre-Neuve (1981-1985)			
a.	Sylviculture	21.900	19.710
b.	Routes d'accès	17.930	16.137
c.	Protection des forêts	3.620	3.258
d.	Planification et inventaire des ressources forestières	4.157	3.7413

e.	Développement de l'industrie forestière	4.486	4.0374
f.	Programme de stimulation économique dans le secteur de la foresterie	8.700	7.830
TOTAL		60.793	54.7037

RECHERCHES SUR LA BIOMASSE FORESTIÈRE (ENFOR)

OBJECTIF

Faire progresser les connaissances et les techniques de manière à relever sensiblement la place qu'occupe la biomasse forestière parmi les sources d'énergie au Canada.

DOCUMENTS HABILITANTS

La décision du Cabinet de 1978; les crédits annuels votés

DESCRIPTION

Géré par le Service canadien des forêts (SCF), le Programme de recherches sur la biomasse forestière (dit ENFOR pour énergie provenant des forêts) est un programme de contrats de recherche et développement. Il a été instauré en 1978 dans le cadre des travaux interministériels visant à réduire, grâce aux énergies nouvelles, la dépendance du Canada à l'égard du pétrole et d'autres ressources non renouvelables.

Le programme est financé par l'intermédiaire du comité permanent sur la recherche et le développement de l'énergie du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources (EMRC). Jusqu'en 1984-1985, il a diposé d'un budget annuel moyen de 3 millions de dollars qui, a été ramené à 1.237 million en 1985-1986. De nouvelles réductions sont prévues pour chacune des trois années à venir.

L'administration centrale du SCF coordonne le programme ENFOR par l'entremise d'un petit secrétariat et d'un comité technique qui regroupe un représentant de chaque établissement régional du SCF et de l'Institut forestier national de Petawawa (IFNP). Les projets sont soumis aux établissements du SCF chaque année, le comité technique les évalue et fait ses recommandations. Lorsqu'il n'est pas possible de trouver des spécialistes ailleurs, les projets sont réalisés par les chercheurs du SCF. Ces cas sont peu nombreux (5 % du budget).

Cinq grands secteurs sont visés : l'évaluation des ressources de la biomasse forestière; la mécanisation des

méthodes de récolte et de transformation de la biomasse forestière provenant de résidus de la coupe du bois, de broussailles et d'espèces non commercialisables; les répercussions environnementales de la récolte de la biomasse forestière; les techniques de sylviculture pour la production de biomasse forestière; et les questions socio-économiques.

Une faible proportion (172,000 $ par an) des fonds ENFOR servent aux activités prévues dans l'Entente sur l'énergie de la biomasse conclue dans le cadre de l'Agence internationale de l'énergie. Il s'agit de projets de coopération internationale visant d'une part à étudier la culture, la production, la récolte et le traitement de la biomasse des plantations à rotation courte et des plantations classiques et, d'autre part, à convertir la biomasse forestière en énergies d'utilisation plus facile. L'entente actuelle devrait être renouvelée sous forme d'une entente triennale sur la bioénergie, de portée légèrement plus étendue, qui prendra effet en 1986. Le Canada a beaucoup profité de l'information obtenue et partagée dans le cadre de ce programme et, sur le plan international, il a joué un rôle de chef de file dans le domaine de la recherche et du développement portant sur l'énergie des forêts.

BÉNÉFICIAIRES

L'industrie forestière et l'ensemble des Canadiens ont bénéficié de ce programme.

DÉPENSES (milliers $)

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	-	-	-	-	-
F & E (autres dépenses)	3844	2664	1040	928	703
Immobilisations	25	25	25	25	25
Subventions/ Contributions	50	172	172	172	172
TOTAL	3919	2861	1237	1125	900

Engagements financiers prévus

1985-1986: 1,237,000 $ sont engagés au titre de contrats signés.

1986-1987: sur 1,125,000 $, 172,000 $ représentent la contribution du Canada à l'exécution de l'Entente sur l'énergie de la biomasse conclue dans le cadre de l'Agence internationale de l'énergie. Une somme de 563,500 $ n'a pas encore été engagée.

1987-1988: sur les 900,000 $ prévus, 172,000 $ représentant la contribution du Canada à l'exécution de l'Entente sur l'énergie de la biomasse conclue dans le cadre de l'Agence internationale de l'énergie.

Pour la période allant de 1986-1987 à 1988-1989, les montants non engagés totalisent 1,681,000 $.

OBSERVATIONS

Un certain nombre de réalisations importantes ont vu le jour depuis l'instauration du programme. Le premier inventaire national de la biomasse des forêts du Canada a été dressé, ce qui profite à toutes les régions du pays. Le Canada dispose d'environ 27 milliards de tonnes (poids des matières séchées) de biomasse forestière, soit l'équivalent d'environ 87 milliards de barils de pétrole.

Plusieurs appareils de récolte et de traitement de la biomasse forestière ont été conçus, construits et mis à l'essai (avec succès) sur le terrain.

Un modèle informatique complexe a été élaboré et perfectionné, puis étalonné en fonction des caractéristiques de divers types de forêts. Cet outil permet aux gestionnaires de prévoir la croissance des peuplements au cours de plusieurs rotations sous gestion intensive, en particulier lorsque la récolte de la biomasse suppose l'enlèvement total de la matière organique forestière. Ce modèle informatique a été étalonné, ou le sera sous peu, pour les forêts de la bande côtière de la Colombie-Britannique, ainsi que celles de l'Alberta, du Canada central et de Terre-Neuve.

Les espèces à croissance rapide comme le saule, le mélèze japonais et le frêne vert font l'objet d'essais dans diverses plantations à vocation énergétique situées à Terre-Neuve, au Québec et en Ontario.

L'industrie forestière de tout le pays - le secteur des pâtes et papiers notamment - a été encouragée à intégrer la biomasse (les espèces non commerciales et les résidus de la coupe et du traitement du bois) à sa récolte du produit et à remplacer partiellement le pétrole dans les chaudières des usines par de la biomasse. Les résultats sont bons.

En outre, plus de 90 publications scientifiques ont paru.

ANALYSE

L'objectif du programme a été atteint. En effet le Canada possède maintenant les connaissances et les techniques nécessaires pour accroître la place que la biomasse forestière occupe parmi ses sources d'énergie.

D'ici au terme du programme, le SCF se propose de mettre davantage l'accent sur la commercialisation des appareils et des techniques.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de s'abstenir d'engager toute nouvelle dépense aux fins de ce programme. Les engagements pris doivent être respectés, mais tout nouveau projet de recherche jugé prioritaire devrait être financé au moyen des fonds de recherche du budget sur base A déjà établi.

PROGRAMME DE L'ÉNERGIE RENOUVELABLE DANS L'INDUSTRIE FORESTIÈRE (ERIF)

OBJECTIF

Favoriser le remplacement des combustibles fossiles par la bioénergie obtenue au moyen d'une technologie éprouvée et par les énergies renouvelables, comme les résidus de biomasse combustibles.

DOCUMENTS HABILITANTS

La décision du Cabinet 284-78 RD; le Programme énergétique national du 28 octobre 1980

DESCRIPTION

Le programme ERIF offre, sous forme de contributions, une aide financière aux entreprises industrielles et commerciales et aux institutions qui souhaitent se doter - par acquisition ou par transformation - d'installations utilisant les résidus du bois, les déchets municipaux ou industriels, la tourbe ou toute autre élément de la biomasse comme source d'énergie. Les contributions représentent de 10 à 20 % des coûts admissibles engagés pour le matériel de manutention du combustible et de combustion et pour les génératrices d'électricité.

Les projets financés comportent un ou plusieurs des éléments suivants:

a. l'utilisation énergétique de la biomasse par le requérant (organisme ou collectivité), par voie de combustion directe ou de gazéification;

b. la conversion de la biomasse en combustibles solides ayant un pouvoir calorifique élevé, et des propriétés de transportabilité ou de stockage supérieures;

c. l'incinération et la récupération de la liqueur de bisulfite usée dans les usines de pâte de manière à produire un excédent net d'énergie;

d. la cogénération, c'est-à-dire l'utilisation de la biomasse comme combustible pour la production d'au moins deux formes d'énergie, comme l'électricité et la vapeur industrielle.

Les dépenses finales du projet font l'objet d'une vérification financière avant que la somme retenue ne soit débloquée. Le programme ERIF s'occupe de faire évaluer les techniques mises au point et de veiller au transfert de celles qui ont donné de bons résultats.

BÉNÉFICIAIRES

Les établissements canadiens qui se dotent - par acquisition ou par transformation d'installations énergétiques utilisant les résidus du bois, les déchets municipaux ou industriels ou tout autre élément de la biomasse, pour remplacer les combustibles fossiles.

DÉPENSES (milliers $)

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	7	7	7	3	-
Traitements	230	286	332	142	-
F & E (autres dépenses)	451	299	250	100	-
Immobilisations	-	-	-	-	-
Subventions et contributions	7,069	11,050	19,418	5,758	2,000
TOTAL	7,750	11,691	20,000	6,000	2,000

OBSERVATIONS

Depuis l'instauration du programme, dans tout le pays 179 projets ont bénéficié d'une aide financière. Selon les estimations, cela aurait permis de remplacer 8.5 millions de barils de pétrole par an. L'investissement du secteur privé dans ces projets est estimé à 580 millions de dollars, dont plus de 90 % pour l'acquisition de biens et services canadiens.

Région	Nombre de projets financés	Investissements du secteur privé (millions $)	Barils de combustibles fossiles remplacés
Atlantique	27	150	1,932,000
Québec	54	130	2,155,000
Ontario	42	140	1,627,000
Prairies	14	20	553,000
C.-B. et Territoires	42	140	2,236,000
TOTAL	179	580	8,503,000

Nombre de projets financés (par type d'industrie)

Région	Pâtes et papiers	Industries du bois	Institutions/ municipalités	Autres	Total
Atlantique	14	1	4	8	27
Québec	15	26	6	7	54
Ontario	4	21	6	11	42
Prairies	3	11	-	-	14
C.-B. et Territoires	11	27	2	2	42
TOTAL	47	86	18	28	179

En termes d'emplois, ces 179 projets auraient généré 700 années-personnes à temps plein pour l'exploitation des installations et 6,000 A.-P. pour les travaux préalables d'aménagement.

Plusieurs programmes du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources (EMRC) ont des objectifs analogues à ceux d'ERIF. De plus, il existe un certain chevauchement avec des programmes semblables coordonnés par Environnement Canada.

L'objectif du programme, soit le remplacement de 19 millions de barils de pétrole par an, n'a pas été entièrement atteint. La production actuelle est évaluée à 8,503,000 barils. Les connaissances de base essentielles à la production d'énergie existent toutefois.

Le programme ERIF devait prendre fin le 31 mars 1986. Tous les fonds ont été attribués et les demandes ne sont plus acceptées. Le programme a été prolongé jusqu'au

31 mars 1988 pour que puissent être effectués tous les paiements des projets approuvés, des évaluations et certaines activités de fin de programme. La démonstration des résultats se poursuivra aux termes du programme ÉNERDÉMO.

ANALYSE

Le programme ERIF, axé sur les énergies nouvelles, a été lancé à une époque où les pénuries d'énergie semblaient à craindre. Sa nécessité apparaît moindre aujourd'hui.

OPTIONS

Le groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de mettre fin comme prévu au programme de l'énergie renouvelable dans l'industrie forestière. Aucune nouvelle demande ne devrait être acceptée.

CENTRE INTERSERVICES DES FEUX DE FORÊT DU CANADA (CIFFC)

OBJECTIF

Favoriser la coopération et le partage des moyens entre les divers services de lutte contre les incendies de forêt et consolider les capacités du Canada à cet égard.

DOCUMENTS HABILITANTS

La Loi sur le développement des forêts et la recherche sylvicole; le Décret du Conseil C.P. 1984-2; la Décision n° 791472 du Conseil du Trésor

DESCRIPTION

Le CIFFC a été créé en 1982 par les gouvernements fédéral et provinciaux afin de favoriser la coopération et le partage des ressources entre les services de lutte contre les incendies de forêt au Canada. Le Centre s'occupe aussi des activités menées conjointement avec les États-Unis, aux termes de l'Arrangement en matière de coopération sur la lutte contre les feux de forêt.

Le rôle du Centre ne concerne pas la lutte contre les incendies proprement dite. Il consiste plutôt à surveiller la situation et à coordonner l'utilisation partagée des avions-citernes et autres moyens du Canada et des États-Unis. Le Centre produit un état quotidien des incendies en cours et du matériel disponible. Il aidera aussi dans une bonne mesure à coordonner le partage et le déploiement de la flotte nationale d'avions-citernes.

Le Centre fonctionne en tant qu'organisme indépendant, sans but lucratif, aux termes de la Loi sur les corporations canadiennes. Le gouvernement du Canada participe au programme du Centre pour le compte du Service canadien des forêts, de Parcs Canada et du Programme des affaires du Nord (AINC); il assume le tiers de ses frais de fonctionnement annuels jusqu'à concurrence de 200,000 $ (92,607 $ en 1985-1986). Les provinces absorbent les deux autres tiers au pro rata de leurs superficies forestières productives.

Un conseil d'administrateurs composé des sous-ministres chargés de la foresterie des gouvernements concernés définit les politiques et planifie les activités du Centre à long terme.

BÉNÉFICIAIRES

En sa qualité d'organisme national, le Centre interservices des feux de forêt du Canada dessert toutes les provinces et le gouvernement fédéral. Tous les services membres tirent profit du partage et de la coordination des moyens de lutte contre les incendies de forêt.

DÉPENSES (milliers $)

Contributions fédérales au CIFFC

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Service canadien des forêts (50 %)	33.	45.	46.	47.	55.
Parcs Canada (25 %)	17.	22.	23.	24.	28.
Programme des Affaires du Nord (25 %)	17.	22.	23.	24.	28.
TOTAL	67.	89.	92.	95.	111.

OBSERVATIONS

Ce programme a très bonne réputation parmi ses bénéficiaires. Les résultats obtenus dans tout le Canada prouvent qu'il répond à un besoin et qu'il fonctionne bien.

ANALYSE

Le Centre interservices des feux de forêt du Canada (CIFFC) a démontré son efficacité comme organisme de surveillance et comme service de coordination du matériel de lutte contre les incendies. Les prestations dont profitent

les terres fédérales justifient les dépenses que le gouvernement engage aux fins de ce programme.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement maintienne ce programme.

STATISTIQUES FORESTIÈRES NATIONALES (FORSTATS)

OBJECTIF

Obtenir, résumer, analyser et publier à l'échelle nationale des données sur les ressources forestières du Canada et sur les modifications de ces ressources.

DOCUMENT HABILITANT

La Loi sur le développement des forêts et la recherche sylvicole, 1966-1967

DESCRIPTION

Géré et dirigé principalement à l'Institut forestier national de Petawawa (IFNP), le FORSTATS est chargé d'obtenir, de résumer et de publier des données sur les ressources forestières nationales. Sa principale activité consiste à publier l'Inventaire national des forêts du Canada et à apporter des modifications aux statistiques nationales.

Publié tous les cinq ans (le dernier l'a été en 1981 et le prochain le sera en 1986) avec le concours des provinces, des territoires et des établissements régionaux du SCF, l'inventaire national des forêts est un élément essentiel de l'évaluation de nos ressources forestières nationales.

Les provinces et les territoires dressent des inventaires détaillés des forêts (certains organismes fédéraux et certains groupes privés produisent d'autres inventaires).

FORSTATS réunit les informations et en refait l'encodage selon une grille nationale qui signale l'emplacement et l'étendue des terres forestières au Canada, y compris les superficies, les volumes de bois et la biomasse.

En vertu de son mandat, FORSTATS doit améliorer, mettre à jour et élargir la base de données de l'inventaire national, créer des bases de données supplémentaires sur la valeur et l'étendue des ressources et viser une plus grande normalisation et une meilleure compatibilité entre les organismes qui dressent des inventaires.

La fonction du FORSTATS qui a trait à la modification des statistiques consiste à garder les informations à jour et à inclure constamment de nouvelles des données sur :

a. la diminution du cheptel forestier due à l'exploitation ainsi qu'aux dégâts attribuables aux incendies, aux insectes et aux maladies;

b. l'accroissement du cheptel forestier découlant de la croissance des forêts;

c. les activités de gestion visant la protection ou l'amélioration des ressources (activités de sylviculture, par exemple);

d. les modifications dans la propriété foncière ayant des répercussions sur l'utilisation des forêts pour la production de fibres de bois.

Dans chaque établissement régional du SCF, des représentants du FORSTATS sont chargés de recueillir les données fournies par la province. Certains employés sont aussi chargés de la production de rapports statistiques périodiques sur certains aspects des ressources forestières. À l'administration centrale du SCF, le Groupe d'information sur la foresterie mondiale réunit également des renseignements et des données sur les ressources et activités forestières à l'échelle mondiale.

Le Programme des systèmes de données forestières, étroitement lié à FORSTATS, vise à trouver des moyens d'établir des systèmes d'information nationaux (par exemple DEVMIS - un système d'information de gestion pour le rassemblement de données à partir des ententes fédérales-provinciales sur les forêts); des banques nationales de données sur la foresterie; et des cartes nationales de foresterie. En bref, ce groupe est chargé de trouver des moyens permettant de recueillir et de résumer les données, ainsi que d'en assurer l'accès. Dans l'exercice de ses fonctions, il s'est spécialisé dans l'utilisation et la démonstration de nouvelles technologies. Cette expertise est partagée par le biais de services consultatifs fournis aux provinces et à d'autres organismes fédéraux.

BÉNÉFICIAIRES

L'industrie forestière et les responsables fédéraux et provinciaux de la foresterie.

DÉPENSES (milliers $)

	83-84	84-85	85-86[1]	86-87	87-88
A.-P.	36	36	36	36	36
Traitements F & E (autres dépenses)	1,400	1,400	1,400	1,400	1,400
Contrats et services internes)	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
TOTAL	2,400	2,400	2,400	2,400	2,400

[1]En 1985-1986, les ressources sont réparties comme suit : Programme FORSTATS : 14.5 A.-P., 800,000 $; Programme des systèmes de données forestières : 11.5 A.-P., 800,000 $; activités connexes régionales et de l'administration centrale : 10 A.-P., 800,000 $.

OBSERVATIONS

Voici quels sont les principaux produits du programme FORSTATS :

a. une banque de données sur les ressources forestières canadiennes, encodées selon un système d'information géographique uniformisé à l'échelle du pays;

b. la compilation à l'échelle nationale de données sur l'inventaire forestier, la diminution du cheptel forestier (pertes dues aux insectes, par exemple), l'accroissement du cheptel forestier amené par la croissance des forêts, les activités de gestion forestière et les modifications de la propriété ou de l'utilisation de terres;

c. des systèmes informatisés pour traiter et analyser les statistiques forestières, et les rendre accessibles aux utilisateurs selon les divers besoins de ces derniers;

d. des publications (par exemple l'Inventaire national des forêts du Canada, 1981) et d'autres informations nécessaires pour l'établissement des politiques et plans nationaux et régionaux.

Le programme fournit des données à jour et fiables sur l'état des ressources forestières, sans lesquelles il serait impossible de bien coordonner les programmes de foresterie.

Ce programme repose entièrement sur des relations de coopération avec les provinces et avec le Service de foresterie des États-Unis. Depuis son instauration il y a cinq ans, un comité fédéral-provincial est chargé de l'établissement des normes et de la coordination globale.

L'Inventaire national des forêts est mis au point avec l'aide de Statistique Canada, qui publie des informations ayant trait à la situation financière de l'industrie forestière, aux facteurs économiques, etc.

ANALYSE

Du point de vue de la politique nationale, FORSTATS est un élément essentiel des processus de prise de décisions en ce qui concerne l'exploitation et la gestion de cette importante ressource naturelle. Compte tenu de l'importance du programme, les dépenses semblent minimales.

Cependant, le recouvrement des coûts pour les services et publications de FORSTATS pose un problème. L'Inventaire national des forêts, publié tous les cinq ans, est distribué gratuitement. De même, FORSTATS communique d'autres informations gratuitement à l'industrie, aux gouvernements, aux universités et au grand public.

Compte tenu de l'importance du programme et du fait que les provinces tentent encore d'établir des inventaires fiables, il paraît nécessaire de maintenir ce programme à son niveau actuel pendant encore plusieurs années. On pourra envisager d'en réduire la portée une fois qu'un système satisfaisant aura été mis sur pied et que des modalités auront été définies sur le plan national pour modifier les données de l'inventaire.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de maintenir le programme à son niveau actuel jusqu'à la mise en place complète d'un inventaire national, puis de réduire les ressources tout en maintenant le niveau de service requis.

Il conviendrait d'établir des modalités pour le recouvrement des coûts liés aux publications et aux services.

PROGRAMMES DE RECHERCHES UNIVERSITAIRES EN FORESTERIE (PRUF)

OBJECTIF

Favoriser la recherche universitaire en foresterie de façon à compléter les recherches effectuées par le Service canadien des forêts (SCF), encourager la formation d'étudiants diplômés et améliorer les compétences scientifiques pouvant être employées dans le domaine de la recherche forestière au Canada.

DOCUMENT HABILITANT

L'élément "ressources humaines" de la Stratégie forestière du Canada, 1983. Le financement est approuvé de 1982-1983 à 1985-1986.

DESCRIPTION

Le Programme de recherche universitaire en foresterie (PRUF) a été instauré en 1983, dans le cadre de l'élément "ressources humaines" de la Stratégie forestière du Canada. Comme les autres parties de l'élément "ressources humaines", PRUF est un programme de trois ans qui en est à sa dernière année.

Le SCF a conçu le programme PRUF en vue de favoriser la recherche en foresterie au sein de la communauté universitaire pour compléter son propre travail de recherche, et afin d'encourager la formation d'étudiants diplômés et d'améliorer les compétences scientifiques pouvant être employées dans le domaine de la recherche forestière au Canada. À ces fins, des fonds sont affectés à des contrats de recherche dans les universités délivrant des diplômes au Canada.

Le SCF publie une liste de travaux de recherche prioritaires et invite les universitaires à soumettre des projets de travaux qui complètent ces priorités ou à proposer d'autres recherches novatrices en foresterie. En 1985-1986, une importance particulière est accordée aux sujets suivants : biotechnologie, contrôle biologique, gestion des végétaux et productivité des forêts.

Chaque année, il y a beaucoup moins de projets financés que de propositions reçues; pour 1985-1986, la valeur des projets proposés était six fois plus élevée que les fonds disponibles (1.6 million de dollars).

Tous les projets reçus sont minutieusement examinés par le personnel professionnel de l'administration centrale du SCF et dans au moins un autre établissement ou institut régional du SCF, puis sont classés selon leur ordre de priorité. Ces évaluations sont ensuite transmises à un haut comité d'examen du SCF, qui fait la sélection finale des projets en fonction des fonds disponibles.

BÉNÉFICIAIRES

L'industrie forestière, les universités canadiennes et le SCF.

DÉPENSES (milliers $)

	83-84	84-85	85-86
A.-P.	-	-	-
F & E (autres dépenses)	-	84	144
Subventions/ Contributions	934	1,392	1,469
TOTAL	934	1,476	1,613

Le programme actuel doit prendre fin le 31 mars 1986.

OBSERVATIONS

Depuis le lancement du programme il y a trois ans, le processus de sélection a donné lieu à une répartition équitable des projets approuvés dans toutes les régions du pays. Environ 50 % des fonds ont été accordés au personnel des six écoles de foresterie, et le reste à diverses autres facultés d'universités, notamment dans les secteurs de la biologie, de la chimie et de l'économique.

Le programme PRUF a produit des travaux de haut calibre et, dans de nombreux cas, le SCF a pu se servir directement des résultats et des rapports publiés. Le programme a aussi

beaucoup stimulé la recherche forestière dans les universités du Canada, et il a souvent contribué à consolider les relations de travail entre le SCF et les facultés engagées dans la recherche liée à la foresterie. Il est espéré que ce programme se poursuivra aux termes d'un nouveau programme de ressources humaines du SCF, pour lequel une présentation est en cours de préparation.

À Terre-Neuve, le programme PRUF a permis à l'université Memorial d'aménager un centre d'études avancées sur les nématodes, pour la lutte contre les parasites des forêts. De même, en Ontario, l'université de Guelph a mis sur pied un programme de coopération efficace avec l'Institut pour la répression des ravageurs forestiers, sur les répercussions environnementales des herbicides. L'université de la Saskatchewan a fait oeuvre de pionnier dans le domaine de l'ergonomie, et l'université de Calgary a mis sur pied, en coopération avec l'Institut national de foresterie de Petawawa, un programme ayant trait à l'induction de la floraison des conifères. Aucune de ces universités ne possède une faculté de foresterie.

Le programme PRUF a aussi favorisé l'exécution d'importantes recherches aux six universités spécialisées en foresterie. L'université de la Colombie-Britannique a perfectionné les méthodes de transformation du pin de Murray, et élargi le fonds de connaissances sur les effets des feux dirigés sur la croissance et la nutrition des plantations juvéniles. L'université de l'Alberta a instauré des programmes portant sur la gestion des feux de forêt et sur la croissance et le rendement du pin de Murray. En Ontario, l'université Lakehead et l'université de Toronto ont toutes deux beaucoup contribué aux études sur la qualité du bois et les herbicides. L'université Laval a développé une vaste expertise dans le domaine de la répression intégrée des ravageurs forestiers, tandis qu'à l'université du Nouveau-Brunswick, des études visant la production de bois de sapin baumier et les effets des pluies acides sur les sols en forêt ont favorisé la coopération avec le service de recherche régional du SCF.

Des préoccupations ont été exprimées quant à la nécessité de faire examiner les projets proposés par l'administration centrale du SCF et par un institut régional avant de les envoyer au haut comité de sélection.

ANALYSE

En général, le programme PRUF a été bien accepté par l'industrie et le gouvernement en tant qu'outil efficace de recherche et développement en foresterie. Toutefois, les universités semblent préoccupées par la perte d'autonomie. Le Groupe d'étude considère néanmoins que ce programme constitue un bon exemple d'efforts efficaces de recherche et développement dans ce domaine.

Le SCF assure le contrôle des travaux en les orientant dans le sens des objectifs gouvernementaux et industriels, par opposition à la recherche pure. Cette approche correspond à la tendance générale des options proposées par le Groupe d'étude visant à assujettir davantage la recherche aux besoins de l'industrie.

L'examen des projets de recherche soumis par un institut régional et par l'administration centrale du SCF semble compliquer inutilement le choix des projets à soumettre au haut comité de sélection et entraîne des délais inutiles. On pourrait obtenir l'avis des régions sans avoir à soumettre officiellement les projets aux instituts régionaux.

L'examen des projets déjà approuvés révèle qu'un grand nombre d'entre eux ont été réalisés par des universitaires. Comme l'un des objectifs du programme est de confier davantage de recherches à des étudiants diplômés, il serait souhaitable de financer un plus grand nombre de projets du genre.

Le Groupe d'étude souscrit à ce programme pour les raisons suivantes :

a. il pourvoit à des recherches effectuées à l'extérieur du gouvernement;

b. il comporte des retombées avantageuses pour les universités, et permet aux futurs chercheurs d'acquérir une formation, de l'expérience et des compétences; et

c. la nature de la recherche effectuée fait l'objet d'un bon contrôle.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de maintenir ce programme mais en l'améliorant grâce à un examen du processus de sélection des projets visant à supprimer les délais indus et le double emploi. Il faudrait aussi confier davantage de projets de recherche à des étudiants diplômés.

SERVICES TECHNIQUES ET DE RECHERCHES SUR LES FORÊTS

OBJECTIF

Améliorer le fonds des ressources forestières grâce à des activités de recherche, de développement, de démonstration, et d'exécution, et à des transferts d'innovations, afin de résoudre les problèmes et d'augmenter l'efficacité et l'efficience de la gestion des forêts.

DOCUMENT HABILITANT

La Loi sur le développement des forêts et la recherche sylvicole, 1966-1967

DESCRIPTION

Des recherches sont menées dans les domaines de l'environnement, de la production, de l'utilisation et de la protection des forêts contre les incendies, les insectes et les maladies. Des conseils techniques et des renseignements scientifiques sont fournis aux ministères et organismes fédéraux, aux provinces, aux industries, aux établissements d'enseignement et à d'autres pays.

Ce service administre également des programmes particuliers de recherche coopérative et fournit un appui financier aux universités et à d'autres organismes admissibles pour des recherches en foresterie. En outre, des services spécialisés sont fournis aux ministères et organismes du gouvernement fédéral, aux provinces et à l'industrie forestière.

Des recherches permettent d'évaluer les répercussions des pratiques forestières sur l'environnement et des problèmes environnementaux sur les ressources forestières, ainsi que d'élargir le fonds de connaissances sur les écosystèmes forestiers.

Des recherches visent également à améliorer la qualité générale des principales essences d'arbres et à mettre au point des méthodes améliorées de reboisement, de peuplement et d'aménagement des forêts.

La recherche est destinée à augmenter les connaissances en biologie forestière de même que sur la lutte contre les insectes, les maladies et les mauvaises herbes;
à améliorer les méthodes de prédiction, de détection, de

prévention et de lutte contre les feux de fôret; et à lutter contre les ravageurs, y compris les agents biologiques et chimiques. En outre, on s'attaque aux problèmes les plus urgents créés par les parasites, afin de mettre au point rapidement des méthodes permettant de réduire les dégâts causés par certains insectes et maladies, tout en nuisant le moins possible à l'environnement.

La recherche est axée sur l'utilisation de ressources forestières et la mise au point de nouveaux produits, codes et normes nécessaires au maintien des débouchés à l'étranger. Les ententes de coopération avec le secteur privé appuient la recherche touchant les produits forestiers et l'exploitation forestière (c.-à-d. FORINTEK et FERIC). Le gouvernement fédéral verse chaque année 4.2 millions de dollars à FORINTEK et 1.4 million à FERIC.

Les services de foresterie s'occupent de détecter et de contrôler la répartition et l'effet des insectes et des maladies sur les forêts, et d'établir des rapports à cet égard. Ils veillent à la compilation et à la tenue d'un inventaire informatisé des ressources forestières. Grâce à des conseils techniques, à des données sur les ressources forestières et les transferts de technologies et à des publications scientifiques, les gestionnaires, l'industrie et le grand public disposent des renseignements nécessaires à une bonne gestion. En outre, des paiements de transfert sous forme de subventions et contributions sont versés aux universités et aux autres organismes admissibles pour la recherche en foresterie.

Un conseil consultatif national de recherche forestière a été mis sur pied pour établir l'ordre des priorités en ce qui concerne toutes les activités de recherche dans ce secteur.

BÉNÉFICIAIRES

Ce programme compte de nombreux bénéficiaires :

a. les hauts fonctionnaires fédéraux chargés d'élaborer la politique et la stratégie fédérales en foresterie, de négocier les ententes fédérales-provinciales et de concevoir d'autres programmes économiques particuliers visant à maintenir l'état de santé de l'industrie forestière;

b. les hauts fonctionnaires provinciaux qui s'occupent des ententes de développement, des approvisionnements régionaux par rapport aux besoins de l'industrie, de programmes de gestion visant à accélérer la croissance des forêts ou à améliorer les mesures de protection, etc.; et

c. tous les intéressés de ce secteur, y compris l'industrie, le gouvernement et le grand public, qui sont ainsi mieux en mesure de comprendre l'état des ressources forestières au Canada et la nécessité d'une gestion plus efficace.

Les avantages découlant de ces programmes de recherche sont essentiels au succès des programmes de renouvellement forestier.

DÉPENSES (milliers $)

	Budget 85-86		Prévisions 84-85		Dép. réelles 83-84	
	$	A.-P.	$	A.-P.	$	A.-P.
Recherche sur l'environnement	3796	79	3824	78	4200	77
Recherche sur la production	8055	192	8114	190	8914	187
Recherche sur la protection	10331	215	10407	213	11431	210
Recherche sur l'utilisation des forêts	9269	3	9337	3	10256	3
Services de foresterie	11216	179	11298	177	12410	174
Gestion et administration	53240	345	52783	340	34410	335
TOTAL	95907	1013	95763	1001	81621	986

OBSERVATIONS

Six centres régionaux de recherche forestière du Service canadien des forêts sont bien établis dans tout le pays et font des recherches sur la diversité des régions forestières s'étendant entre St. John's et Victoria. Deux établissements, l'Institut pour la répression des ravageurs

forestiers de Sault-Ste-Marie et l'Institut national de foresterie de Petawawa, s'occupent des questions d'envergure nationale ayant trait à la gestion des pesticides, à l'inventaire et à la protection contre les feux de forêt, ainsi que de nombreux projets de recherche fondamentale.

La recherche forestière a considérablement chuté par le passé, et tout particulièrement au début des années 70, lorsque les réductions de personnel ont pu atteindre 50 %. En outre, des compressions mineures ont aussi mis en péril les programmes de recherche à long terme, l'augmentation des frais généraux entraînant une diminution des ressources nécessaires à la réalisation des objectifs de programmes particuliers. De même, des changements rapides dans les priorités (par exemple en ce qui concerne les pluies acides) non prévus dans les estimations budgétaires annuelles ont limité les recherches en cours.

Les ententes sur le renouvellement des forêts donnent lieu à une bien meilleure compréhension et coordination entre les chercheurs et tous les intéressés.

La formation d'un conseil consultatif national et de comités consultatifs provinciaux pour la recherche forestière, qui représentent tous les intéressés, favorise la limitation de la recherche fondamentale, l'identification des priorités de recherche en fonction des besoins de renouvellement des forêts, et l'élimination des activités inutiles.

La recherche et le développement ont une incidence marquée sur l'offre de bois et les débouchés éventuels et, partant, sur la compétitivité de nos produits sur les marchés étrangers. Négliger la recherche en science et technologie est tout aussi sérieux que de ne pas renouveler les forêts après la coupe. La recherche et le développement permettent au Canada d'utiliser plus efficacement les maigres ressources consacrées au renouvellement forestier. Les Canadiens affectent actuellement moins de 0,7 % des fruits de la vente de produits forestiers à la recherche et au développement, comparativement à 1.5 % aux États-Unis. Nous sommes aussi loin derrière nos concurrents de Scandinavie, du Japon et de la Nouvelle-Zélande. D'après un rapport publié en 1979, 142 millions de dollars avaient été consacrés à la recherche forestière. La répartition de cette somme s'établissait comme suit : gouvernement fédéral, 38 %, industrie, 39 %, provinces, 18 %, et universités, 5 %.

En 1985-1986, 345 A.-P. et 53 millions de dollars sont alloués pour la coordination et la gestion des programmes liés aux Services techniques et de recherche. Environ 50 % des années-personnes en question et 14 millions de dollars sont consacrés à la gestion et à l'administration des établissements de recherche. En outre, certains fonds servent à l'amélioration et à la construction d'importantes installations de recherche.

ANALYSE

Du fait de la très grande diversité des situations d'une région à l'autre de ce vaste pays, les besoins communs de recherche forestière sont plutôt restreints. Et l'activité de renouvellement des forêts se déroule à de nombreux niveaux différents d'une province à l'autre. Il est donc jugé souhaitable de maintenir l'actuelle structure de six centres régionaux et des deux instituts nationaux. Toutefois, il est essentiel de s'assurer que les divers centres régionaux ne font pas les mêmes recherches.

Il faudrait maintenir les activités actuelles visant à faire participer davantage le secteur privé et les provinces à l'établissement des priorités de recherche, de même que la répartition des ressources par l'entremise de comités consultatifs.

Le Groupe d'étude considère que l'allocation de 53.2 millions de dollars et de 345 années-personnes à la gestion et à l'administration des travaux de recherche est excessive et devrait être réduite.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

a. De concert avec le secteur privé et les provinces, élaborer une stratégie de commercialisation des produits forestiers, s'attachant aux produits susceptibles d'amener des rentrées substantielles, compte tenu de l'offre et de la demande internationales.

b. Demander au SCF de concentrer les activités de recherche et de développement sur les ressources et les produits susceptibles d'amener des rentrées substantielles, et sur les problèmes qui en limitent la production, et mettre fin aux activités qui n'appuient pas directement les objectifs nationaux.

c. Continuer à renforcer les comités consultatifs afin d'orienter les activités de recherche et développement. Ces comités devraient comporter une représentation équitable de membres provenant du secteur privé.

d. Demander au SCF d'accorder une plus haute priorité aux transferts de technologie, afin que tous les intéressés soient mis au courant des derniers progrès à cet égard.

e. Maintenir le nombre actuel de scientifiques et de techniciens travaillant aux centres du SCF. Toutefois, il faudrait réduire de 20 % l'élément "gestion et administration" du programme de recherches.

f. Au cours des deux prochaines années, réduire de 10 % l'effectif base A du personnel affecté à la recherche, et nommer à la place pour une période déterminée des employés de l'industrie et des universités.

IMPÔT SUR LE REVENU

APERÇU

La Loi de l'impôt sur le revenu (la Loi) contient un certain nombre de mesures visant à favoriser un investissement ou une activité. Ces mesures constituent un report ou une réduction pure et simple de l'impôt payable par ailleurs.

La plupart des dispositions spéciales ayant trait au secteur des ressources naturelles sont conçues pour encourager l'exploration ou les dépenses en immobilisation. Le report d'impôt est autorisé lorsqu'une entreprise engage des dépenses d'exploration ou acquiert des bâtiments et du matériel utilisés dans une exploitation minière ou une exploitation de pâtes et papiers. La réduction est autorisée, sous forme de crédit d'impôt à l'investissement, lorsqu'une entreprise achète des biens admissibles devant servir à l'exploitation minière ou forestière et à d'autres activités semblables.

Le tableau suivant précise les différents reports et réductions d'impôt fédéral découlant de certaines mesures, et indique l'impôt fédéral payé par les sociétés oeuvrant dans les secteurs des mines, de l'exploitation forestière et des pêches (millions $) :

	1980	1981
Amortissement accéléré (report)		
Mines et métaux	438	524
Forêts	276	383
	714	907
Dispositions touchant le secteur des ressources (report/réduction)		
Mines et métaux	526	244
Crédit d'impôt à l'investissement (réduction)		
Mines et métaux	128	73
Forêts	102	69
Pêches	1	1
	231	143

Impôt fédéral payé

Mines et métaux	806	388
Forêts	431	259
Pêches	4	3
	1,241	650
Tous les secteurs	8,087	7,921

Le report indiqué ci-dessus correspond à l'excédent de la déduction d'impôt autorisée sur la déduction correspondante aux fins de l'état financier, multiplié par le taux d'imposition fédéral. On a parlé à cet égard de "dépense fiscale" fédérale, mais cette expression n'est guère indiquée. Étant donné que les mesures en question ne prévoient qu'un report de l'impôt payable par ailleurs et que cet impôt sera récupéré ou payé à une date ultérieure, le coût réel doit être fonction de la valeur courante de l'impôt reporté sur la période de report.

OBSERVATIONS

À l'origine, nombre des dispositions spéciales ont été introduites à titre de mesures temporaires, dans un but particulier (comme celui de stimuler l'investissement dans certains types d'immobilisation). Dans presque tous les cas, ces mesures ont été élargies, puis sont devenues des éléments permanents de la Loi de l'impôt sur le revenu. Une mesure incitative temporaire a donc été transformée en un avantage permanent pour une industrie ou un secteur d'activité particulier.

Étant donné l'importance des déductions et des crédits demandés par les contribuables admissibles chaque année, il est étonnant que le ministère des Finances ne dispose d'aucune base pour évaluer l'efficacité des mesures en question par rapport à l'objectif prévu à l'origine, soit l'encouragement des investissements. Il faut attendre longtemps avant de pouvoir obtenir des statistiques sur l'impôt réel payé et les déductions demandées.

Il est généralement reconnu que le régime fiscal au Canada doit se comparer favorablement à ceux d'autres pays. Il sera ainsi possible d'attirer et de maintenir les investissements dans les industries d'exploitation des

ressources naturelles, et de faire en sorte que ces industries ne soient pas défavorisées par rapport à des entreprises analogues exploitées dans d'autres administrations.

Une étude récente réalisée par le Secteur de la politique minérale d'Énergie, Mines et Ressources Canada, compare l'imposition (au fédéral et au provincial) de l'industrie minière au Canada et celle d'autres pays menant d'importantes activités dans ce secteur. En ce qui concerne l'incidence des impôts sur les taux de rendement interne, l'étude montre que tous les autres pays ont des régimes fiscaux essentiellement analogues et que celui du Canada se compare favorablement aux autres. Le régime canadien sera beaucoup plus compétitif si des mesures sont introduites afin de permettre le transfert de pertes au sein de groupes de sociétés.

La réaction générale de l'industrie est qu'il est difficile d'isoler les répercussions d'une mesure fiscale particulière, comme le crédit d'impôt à l'investissement. On considère plutôt que les dispositions en question font partie d'un ensemble de mesures qui déterminent le niveau global d'imposition de l'industrie.

Afin de ne pas entraver à l'activité économique, le régime fiscal doit demeurer stable au cours des années. C'est peut-être là l'élément le plus important d'un régime fiscal. Après après les conflits fiscaux des années 70 entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, les retombées du Programme énergétique national et d'autres chocs du même genre, il est compréhensible que le secteur des ressources naturelles soit sur la défensive. Il semble que l'industrie de même que les gouvernements fédéral et provinciaux comprennent et acceptent le train de mesures fiscales actuelles.

En partie pour les raisons mentionnées plus haut, de nombreux représentants de l'industrie manifestent du scepticisme à l'égard des propositions récentes visant à modifier les dispositions relatives à l'impôt des sociétés. Bien qu'ils reconnaissent les avantages d'une simplification et d'une réduction du taux d'imposition, ils semblent préférer le régime qu'ils connaissent et comprennent.

En outre, le secteur des ressources s'inquiète du fait que les propositions visant l'abaissement du taux d'imposition et l'élargissement de l'assiette pourraient donner lieu à un accroissement sensible de la charge fiscale de l'industrie. En effet, les entreprises du secteur des ressources doivent faire d'importants investissements immédiats pour l'exploration et les immobilisations, et actuellement la Loi leur permet de récupérer ces dépenses avant que les impôts deviennent payables.

Les propositions budgétaires ne feront peut-être pas augmenter le total de l'impôt payé pour la durée d'un projet, mais elles semblent avancer le moment du paiement. L'analyse du flux monétaire actualisé démontre qu'un tel changement peut avoir une incidence marquée sur l'économie d'un projet d'investissement. Il faudrait que les répercussions de cet aspect des propositions soient passées en revue et examinées en détail avec l'industrie.

Les industries minières et forestières sont très cycliques. À l'heure actuelle, ces deux industries n'ont qu'une faible rentabilité, ce qui fait que les reports et les réductions d'impôt n'ont qu'une valeur limitée. L'ensemble des déductions et crédits offerts s'est accru à un point tel que le ministère des Finances s'inquiète sérieusement des répercussions futures sur les recettes du gouvernement. En fait ce ministère s'efforce de limiter le recours aux avantages qu'il a lui-même introduits dans le régime fiscal.

En partie du fait de la conjoncture économique actuelle, l'industrie est devenue très consciente des coûts autres que l'impôt sur le revenu qui lui sont imposés par les différentes instances gouvernementales. Citons, par exemple, la taxe sur les ventes, l'assurance-chômage, le coût des activités de réglementation, les taxes provinciales sur l'activité minière et le coût des services publics réglementés, qui tous viennent grossir de façon demesurée ce qu'il en coûte pour mener une affaire.

ANALYSE

Conclusion globale à tirer de ces observations : le régime fiscal n'encourage pas adéquatement l'activité économique - les résultats sont difficiles à prédire et à quantifier. Par une série de mesures d'envergure limitée,

prises dans un même but, le gouvernement fédéral a accumulé réductions d'impôt, reports d'impôt et encouragements fiscaux, à tel point que d'autres encouragements ne revêtent plus qu'un intérêt théorique, puisque moins du tiers des sociétés travaillant dans le secteur des ressources naturelles sont imposables. Les efforts du gouvernement seraient plus efficaces s'ils visaient la réduction des coûts autres que l'impôt sur le revenu avec lesquels l'industrie doit composer (réglementation et programmes sociaux), le soutien de sources de financement à meilleur marché, notamment les actions accréditives, ainsi que l'encouragement de l'activité économique et de la constitution de richesses.

Comme le gouvernement l'a proposé dans le budget du 23 mai 1985, afin de simplifier le système et de faire disparaître les inégalités, il faudrait éliminer certaines mesures incitatives qui existent actuellement dans la Loi et diminuer en conséquence le taux d'imposition des sociétés. Au moment d'élaborer d'autres textes législatifs, le ministère des Finances devrait jauger les répercussions négatives possibles des propositions sur le secteur des ressources (en ce qui a trait au moment d'application des déductions et crédits offerts). Il conviendrait d'introduire ces modifications en réduisant au minimum les changements soudains du fardeau fiscal du secteur des ressources, de façon à maintenir un élément de stabilité.

AMORTISSEMENT ACCÉLÉRÉ

OBJECTIF

Promouvoir les investissements de capitaux dans certains types de biens.

DOCUMENTS HABILITANTS

La Loi de l'impôt sur le revenu (S.C 1970-71-72, c. 63, modifié) et son règlement d'application

DESCRIPTION

Dans le calcul de son revenu aux fins de l'impôt, une entreprise peut déduire le coût des biens amortissables acquis dans le cadre de son activité. La déduction annuelle pour amortissement s'applique, selon les taux prévus dans le Règlement de l'impôt sur le revenu, à la fraction non amortie du coût en capital des biens.

Le Règlement de l'impôt sur le revenu définit diverses catégories de biens amortissables et précise le taux de déduction pour chacun. Les principales catégories qui s'appliquent à l'industrie minière, et les taux correspondants, s'établissent comme suit:

a. Catégorie 10 (30 %) - bâtiments ou matériel acquis dans le but de tirer un revenu d'une mine, <u>après</u> l'entrée en production de la mine.

b. Catégorie 12 (100 %) - le coût d'un puits de mine, d'une voie principale de roulage ou d'autres travaux souterrains semblables creusés ou construits <u>après</u> l'entrée en production de la mine, et le coût désigné d'enlèvement des terrains de couverture des mines à ciel ouvert;

c. Catégorie 28 (30 % ou revenus tirés de la mine, selon le plus élevé des deux) - bâtiments et matériel utilisés dans l'exploitation d'une mine, y compris le coût des services et biens communautaires, acquis <u>avant</u> l'entrée en production d'une nouvelle mine ou dans le cadre de travaux majeurs d'agrandissement d'une mine existante.

d. Catégorie 29 (taux linéaire de 50 %) - matériel utilisé au Canada, principalement pour la fabrication ou la transformation au-delà du stade du métal pur.

Dans l'industrie forestière, le matériel utilisé pour la fabrication et la transformation fait partie de la catégorie 29 et est amortissable au taux de 50 % (amortissement linéaire). Dans le domaine des pêches, certains bateaux construits au Canada peuvent faire l'objet de l'amortissement accéléré.

Au cours de l'année d'acquisition, la déduction admise se limite généralement à la moitié des pourcentages mentionnés ci-dessus. De plus, le montant du crédit d'impôt à l'investissement ou de toute autre forme d'aide gouvernementale reçue à l'égard d'un bien doit être déduit du coût en capital de ce bien.

Dans la mesure où l'amortissement admis aux fins de l'impôt sur le revenu dépasse le montant calculé d'après la durée de vie utile d'un bien (généralement équivalente à l'amortissement aux fins des états financiers), l'entreprise est réputée bénéficier d'un avantage économique en raison du report de l'impôt sur le revenu payable par ailleurs. Cet avantage est toutefois récupéré les années suivantes, lorsque l'amortissement fiscal, largement épuisé au cours des premières années, devient inférieur à l'amortissement aux fins des états financiers.

BÉNÉFICIAIRES

En général, toutes les entreprises font l'acquisition de biens amortissables qui sont admissibles à l'amortissement fiscal accéléré. Toutefois, elles n'en bénéficient pas toutes également - les entreprises imposables en tirent le meilleur parti, alors que celles qui subissent des pertes n'en profitent guère ou pas du tout.

DÉPENSES (millions $)

Les données suivantes visent les années d'imposition 1980 et 1981 (dernières données disponibles). Elles représentent l'excédent de la déduction pour amortissement sur l'amortissement comptable, multiplié par le taux d'imposition fédéral.

	1980	1981
Secteur minier	438	524
Secteur de la foresterie	276	383
	714	907

Ces données ne font pas état des dépenses fiscales dans l'industrie des pêches, peut-être parce que les entreprises de ce secteur ne sont pas constituées en société (les données individuelles ne sont pas incluses) ou parce que l'amortissement comptable est calculé de la même façon que l'amortissement fiscal.

Il est difficile d'évaluer le coût réel des dispositions relatives à l'amortissement accéléré, étant donné la méthode qu'utilise le gouvernement fédéral pour calculer les dépenses fiscales. Contrairement à l'amortissement fiscal fondé sur la vie utile d'un bien, les dispositions relatives à l'amortissement accéléré permettent de reporter jusqu'à un certain point l'impôt payable par ailleurs. Il faudrait donc calculer le coût de ces mesures en fonction de la valeur courante de l'impôt sur le revenu reporté sur la période de vie utile du bien. Cependant, le ministère des Finances calcule l'excédent de l'amortissement fiscal pour l'année d'imposition en cours sur l'amortissement aux fins des états financiers. On pourrait avancer que cette méthode entraîne une surévaluation du coût de ces mesures.

OBSERVATIONS

Les projets de loi fiscaux sont souvent présentés en réponse à des problèmes précis ou en réaction contre certains événements. Par exemple :

a. des règles spéciales ont été adoptées pour l'amortissement fiscal des biens de la catégorie 28, dans le but de compenser en partie l'abrogation d'une exonération fiscale temporaire de 3 ans visant les nouvelles mines;

b. lorsque les États-Unis ont accordé des stimulants à la fabrication de produits d'exportation, le Canada a réagi en adoptant des dispositions d'amortissement accéléré applicables aux biens de fabrication et de transformation.

Étant donné la multiplication des objectifs visés et la difficulté de cerner les motifs d'investissement des entreprises, le ministère des Finances n'a pas cherché à évaluer l'effet différentiel (coûts/bénéfices) des mesures en question. Au mieux, une telle évaluation ne donnerait que des résultats très subjectifs.

Les dispositions relatives à l'amortissement accéléré constituent un bon moyen d'encourager des sociétés qui, autrement, seraient imposables. Elles ont pour objet d'accorder une importante déduction dans le calcul du revenu imposable pour les premières années d'un projet, ce qui influe considérablement sur la marge brute d'autofinancement du projet.

Les propositions visant à élargir l'assiette de l'impôt des sociétés et à réduire les taux d'imposition auxquels elles sont assujetties ont le mérite d'aller dans le sens d'une simplification de la Loi de l'impôt sur le revenu et de l'élimination d'inégalités contenues dans ses dispositions. Comme l'industrie des ressources est une industrie de capital, ces propositions auraient vraisemblablement un effet négatif sur la rentabilité (mesurée par la méthode d'actualisation des bénéfices). Par conséquent, avant d'adopter ces propositions, il faudrait évaluer dans quelle mesure elles influeront sur l'aménagement des ressources et la compétitivité internationale de l'industrie.

Il serait possible d'en réduire au minimum (ou d'en éliminer) les conséquences néfastes, si les sociétés minières pouvaient continuer à demander la déduction pour amortissement jusqu'à concurrence du montant du revenu tiré d'une nouvelle mine (c'est-à-dire si les alinéas 1101(4a) et (4b) et 1100 w) et x) du Règlement sont maintenus).

ANALYSE

Les dispositions relatives à l'amortissement accéléré constituent un élément important du train de mesures qui déterminent le niveau d'imposition de l'industrie minière. Elles représentent un moyen efficace d'appuyer toutes les sociétés de l'industrie. Toutefois, nous ne sommes pas en mesure de tirer des conclusions sur leur efficacité en tant qu'encouragement à l'investissement. Mais, comme tous les contribuables peuvent s'en prévaloir, y compris ceux qui investiraient de toute façon, elles peuvent s'avérer un moyen coûteux et peu efficace de stimuler l'accroissement des investissements.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'aller de l'avant avec les propositions visant à élargir l'assiette de l'impôt des sociétés et à réduire leur taux d'imposition, en tenant pleinement compte des résultats des consultations publiques à cet égard et en ne perdant pas de vue les répercussions négatives possibles de ces propositions sur la mise en valeur des ressources au Canada.

DISPOSITIONS TOUCHANT LE SECTEUR DES RESSOURCES (à l'exclusion de l'énergie)

OBJECTIF

Promouvoir l'exploration, l'exploitation et la mise en valeur des ressources minérales, ainsi que la transformation du minerai jusqu'au stade du métal pur.

DOCUMENTS HABILITANTS

La Loi de l'impôt sur le revenu (S.C. 1970-71-72, c. 63, modifié) et son règlement d'application

DESCRIPTION

Les diverses dispositions fiscales concernant le secteur des ressources naturelles peuvent être réparties généralement selon qu'elles touchent a) l'exploration, b) la mise en valeur ou c) la production. Voici une brève description de ces dispositions :

Exploration

L'année où ils sont engagés, les frais d'exploration au Canada sont pleinement déductibles du revenu de toutes provenances. Les déductions inutilisées peuvent être reportées indéfiniment sur les années suivantes.

Le mode de financement par actions accréditives permet à un investisseur de considérer le prix d'achat des actions comme des frais d'exploration ou d'aménagement au Canada et de les déduire, conformément aux dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu. La société obtient un financement à un coût moins élevé et renonce aux déductions fiscales liées à l'exploration et à l'aménagement.

Mise en valeur

Les frais de mise en valeur au Canada - qui comprennent les frais d'acquisition d'avoirs miniers canadiens - sont accumulés et peuvent être déduits du revenu de toutes provenances à raison de 30 % du solde non déduit à la fin de chaque année. Tout montant non déduit peut être reporté indéfiniment sur les années suivantes.

Production

Dans le calcul du revenu imposable, il est possible de se prévaloir d'une déduction équivalant à 25 % des "bénéfices relatifs à des ressources". Ces bénéfices sont les revenus nets (avant le calcul des frais d'intérêt, d'exploration et de mise en valeur) tirés:

a. de la production au Canada, à partir de minerai extrait de mines canadiennes exploitées par le contribuable, de métaux ou de minéraux, jusqu'à un stade qui ne dépasse pas celui du métal pur;

b. de la transformation (concentration, fusion ou affinage) au Canada de minerais provenant de mines canadiennes non exploitées par le contribuable;

c. de redevances calculées en fonction de la quantité ou la valeur de la production provenant d'exploitations minières au Canada.

La déduction à l'égard des ressources a été instaurée en 1976, à titre de compensation pour la non-déductibilité des redevances et impôts miniers provinciaux.

La déduction pour épuisement gagné constitue un autre moyen de réduire le revenu imposable. Elle équivaut à un tiers des dépenses engagées pour l'exploration et la mise en valeur de ressources minérales au Canada, l'acquisition d'équipement de transformation destiné à une mine ou une usine existante et l'acquisition de matériel pour une nouvelle mine canadienne.

La déduction pour épuisement gagné se limite toutefois à 25 % des bénéfices nets annuels provenant de l'exploitation des ressources. Tout montant non déduit peut être reporté indéfiniment sur les années suivantes (la limite de 25 % étant toutefois maintenue).

Aux fins de cette déduction, les bénéfices nets provenant de l'exploitation des ressources comprennent les bénéfices aux fins de la déduction à l'égard des ressources, de même que le revenu tiré de la vente d'avoirs miniers canadiens, moins la déduction de 25 %, les déductions au titre des frais d'exploration et de mise en valeur au Canada et les frais d'intérêt.

Les frais d'exploration engagés après le 19 avril 1983 donnent lieu à un épuisement gagné qui est déductible du revenu de toutes provenances jusqu'à concurrence de 25 % du revenu du contribuable). Les investisseurs qui se servent du financement par actions accréditives peuvent donc avoir recours à ce genre de dépenses.

L'amortissement accéléré et le crédit d'impôt à l'investissement, en ce qui a trait au secteur des ressources, ont fait l'objet d'évaluations distinctes.

BÉNÉFICIAIRES

Les contribuables se livrant à l'exploration, à la mise en valeur et à la production de ressources.

DÉPENSES (millions $)

Les données suivantes représentent a) l'excédent des frais d'exploration au Canada, des frais de mise en valeur au Canada et de la déduction pour épuisement gagné sur l'épuisement déduit à des fins comptables et b) l'excédent de la déduction à l'égard des ressources sur les redevances et impôts miniers provinciaux, multiplié par le taux d'imposition fédéral. Il s'agit de données pour les années d'imposition 1980 et 1981 (derniers chiffres disponibles) :

	1980	1981
Exploration, mise en valeur, épuisement gagné	231	88
Déduction à l'égard des ressources	295	156
	526	244

De plus, les contribuables du secteur minier pouvaient reporter des déductions pour épuisement inutilisées s'élevant à 1.5 milliard de dollars (1981 et années antérieures) sur les années subséquentes.

OBSERVATIONS

L'excédent des déductions fiscales pour l'exploration et la mise en valeur sur les déductions correspondantes dans les états financiers ne reflète pas nécessairement le coût exact de ces mesures pour le gouvernement fédéral. La

déduction accélérée des frais admissibles ne permet d'effectuer qu'un report limité d'impôt. Peut-être y a-t-il lieu de calculer le coût réel de ces mesures en fonction de la valeur courante du report d'impôt.

Les mesures fiscales touchant le secteur de l'exploration favorisent généralement l'industrie puisqu'elles permettent à celle-ci de déduire immédiatement les frais engagés. De même, le coût de biens amortissables servant à l'aménagement d'une nouvelle mine peut être déduit immédiatement du revenu tiré de cette mine, et permet à la société de se prévaloir du crédit d'impôt à l'investissement. La réduction de l'impôt fédéral sur le revenu qui en découle tient compte du risque inhérent aux activités d'exploration et des immobilisations élevées que suppose l'aménagement d'une mine à des fins de production. Les mesures fiscales permettent en fait la récupération de ces coûts avant que l'impôt sur le revenu devienne payable.

L'industrie minière a été durement touchée par un excédent de l'offre et par la faiblesse des prix mondiaux de la plupart des métaux. La majorité des sociétés ont subi des pertes aux fins de l'impôt, et beaucoup d'entre elles ont accumulé des déductions et crédits d'impôt importants. À cause des ratios d'endettement relativement élevés et du caractère imprévisible des taux d'intérêt, le financement est considéré de façon générale comme une question beaucoup plus importante que l'impôt sur le revenu à l'heure actuelle. Les encouragements qu'offre le régime fiscal ne sont guère avantageux pour de nombreuses entreprises, qui cherchent des façons d'utiliser les avantages fiscaux pour se procurer du financement à meilleur marché. C'est ainsi qu'on s'est intéressé récemment aux actions accréditives, aux sociétés en commandite, aux arrangements portant sur des avoirs miniers restreints et à d'autres modes de financement innovateurs.

La méthode du financement par actions accréditives répond à un besoin important, puisqu'elle permet aux sociétés qui ne sont pas en mesure de se prévaloir des déductions fiscales pour frais d'exploration et de mise en valeur d'obtenir du financement à bas prix. Pour que les investisseurs puissent retirer le maximum des déductions permises, les activités d'exploration doivent se dérouler avant la fin de l'année civile. Il semble qu'il en ait résulté une sous-optimisation des programmes d'exploration, l'industrie se dépêchant de remplir ses engagements. Ce problème pourrait toutefois être résolu en partie s'il était

permis à une entreprise de reporter soit les dépenses engagées avant le 28 février de l'année suivante, soit les dépenses engagées à tout moment au cours de l'année (comme les dépenses engagées avant l'émission des actions).

Dans l'ensemble, l'industrie minière semble satisfaite des dispositions concernant l'impôt fédéral sur le revenu. Au cours des entretiens que nous avons eus avec elles, les sociétés ont souvent soulevé la question de la fiscalité provinciale et des frais non fiscaux que le gouvernement impose à l'industrie (comme les coûts des programmes sociaux et les obligations découlant de la réglementation).

ANALYSE

La série de mesures fiscales fédérales qui touchent le secteur des ressources contribuent adéquatement à la réalisation des objectifs fixés. Des améliorations pourraient être apportées aux dispositions concernant les actions accréditives apparemment sans qu'il n'en coûte plus au gouvernement fédéral.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage, en consultation avec l'industrie, d'élaborer un projet de loi laissant une plus grande liberté de choix quant au moment où sont engagées les dépenses d'exploration et de mise en valeur, dans le contexte du financement par actions accréditives.

CRÉDIT D'IMPÔT À L'INVESTISSEMENT

OBJECTIF

Promouvoir l'investissement de capitaux dans certains types de biens.

DOCUMENT HABILITANT

La Loi de l'impôt sur le revenu (S.C. 1970-71-72, c.63, modifié), paragraphe 127(5)

DESCRIPTION

Dans le calcul de l'impôt fédéral, une entreprise a droit à un crédit d'impôt à l'investissement (CII) applicable au prix d'achat de biens admissibles, au matériel de transport admissible, au matériel de construction admissible et à des biens certifiés. Le CII s'applique aussi à certaines activités de recherche et développement.

Nous n'examinerons ici que le CII applicable au secteur des ressources naturelles (mines, forêts et pêches).

Le taux du CII varie entre 7 % et 50 % du coût du bien admissible, selon la région où celui-ci est utilisé, à savoir:

Zones prescrites (bien certifiés) par la Loi sur les subventions au développement régional	50 %
Terre-Neuve, Nouvelle-Écosse, Île-du-Prince-Édouard, Nouveau-Brunswick et Gaspésie	20 %
Régions désignées	10 %
Autres	7 %

Les biens admissibles comprennent les bâtiments, machines et matériel neufs utilisés au Canada pour mener certaines activités précises. Dans le secteur des ressources naturelles, ces activités comprennent:

a. la prospection ou l'exploration en vue de la découverte de minéraux ou l'aménagement d'une ressource minérale;

b. l'extraction de minéraux d'une ressource minérale;

c. la transformation, jusqu'au stade du métal pur (ou jusqu'au stade de la boulette pour le fer) du minerai provenant d'une ressource minérale;

d. la production de minéraux industriels;

e. l'exploitation forestière;

f. la pêche; et

g. la fabrication ou la transformation de biens en vue de la vente ou de la location.

Les biens certifiés (qui donnent droit à un CII au taux de 50 %) comprennent les immeubles, machines et matériel neufs qu'exploitera l'acheteur dans des régions moins développées du Canada. Dans le budget du 23 mai 1985, le gouvernement proposait de prolonger d'un an l'application de ce taux spécial - donc de l'étendre aux biens achetés avant le 1er janvier 1987.

Ce même budget prévoyait également un CII de 50 % à l'égard des biens acquis pour mener une activité prescrite dans le cadre d'un projet situé sur l'île du Cap-Breton. L'immobilisation doit s'élever à au moins 50,000 $ et le projet doit être approuvé par le ministre de l'Expansion industrielle régionale avant le 1er juillet 1988. Les biens devront être acquis avant 1993.

Le budget prévoyait en outre l'obligation de déduire toute subvention gouvernementale ou autre aide du coût des biens admissibles au CII, afin d'empêcher le cumul.

Par ailleurs, aux fins de l'amortissement, le contribuable qui s'est prévalu d'un CII doit soustraire le montant de ce crédit du coût du bien. L'amortissement ne s'applique donc qu'au coût net du bien.

Le CII existe depuis 1975. À l'origine, il équivalait à 5 % du coût du bien admissible. À partir de 1975, de nouveaux types de biens, tout comme les dépenses engagées pour la recherche scientifique, y sont devenus admissibles. Le taux auquel le crédit est calculé a été augmenté, et des hausses supplémentaires de taux ont été consenties à l'égard de dépenses, régions et contribuables déterminés (plus particulièrement les corporations privées dont le contrôle

est canadien (CPCC) qui effectuent des recherches scientifiques).

Au début, le contribuable pouvait demander un CII à l'égard de la première tranche de 15,000 $ d'impôt payable par ailleurs et de la moitié seulement de la fraction de cet impôt dépassant 15,000 $. Maintenant, le CII s'applique au montant total de l'impôt payable par ailleurs.

Selon la loi actuelle, une entreprise peut demander un remboursement en espèces équivalant à 20 % (40 % pour les CPCC) des CII inutilisés gagnés au cours d'une année donnée tombant après le 19 avril 1983, mais avant mai 1986. Les CII inutilisés et non recouvrés (par voie de remboursementen espèces) peuvent être reportés sur les trois années antérieures et sur les sept années ultérieures, et appliqués en réduction de l'impôt payable par ailleurs pour ces années.

BÉNÉFICIAIRES

Tous les contribuables (particuliers et sociétés) qui font l'acquisition de biens admissibles peuvent se prévaloir du CII.

DÉPENSES (millions $)

Voici la ventilation sommaire des crédits d'impôt à l'investissement demandés par des sociétés pour les années d'imposition 1980 et 1981 (dernières données disponibles):

	1980	1981
Mines	128	73
Forêts	102	69
Pêches	1	1
TOTAL	231	143

De plus, les contribuables de ces mêmes secteurs avaient accumulé 165 millions de dollars de CII inutilisés (pour les années 1981 et antérieures) admissibles à un report sur les années subséquentes.

OBSERVATIONS

À l'origine, le CII avait été adopté à titre de mesure temporaire (3 ans), pour stimuler l'investissement dans certains biens d'équipement. Ayant ensuite été élargi et étoffé, il fait maintenant partie intégrante de la Loi de l'impôt sur le revenu.

Le ministère des Finances n'a pas évalué l'efficacité du CII comme stimulant à l'investissement. Il n'existe en effet aucun moyen, indiquent les responsables, de mesurer exactement l'effet différentiel de cette mesure ou de déterminer si elle favorise vraiment les investissements dans les régions désignées.

Pour ce qui est d'offrir une aide générale aux contribuables qui investissent dans des biens admissibles, ou de réduire les coûts qu'ils doivent assumer, le CII est à la fois efficace et rentable. Toutefois, ce ne sont pas tous les contribuables qui peuvent s'en prévaloir de la même façon, puisque les entreprises doivent d'abord avoir un impôt payable par ailleurs pour pouvoir demander le crédit. L'instauration, en 1983, d'un mécanisme de remboursement partiel du CII avait pour but d'atténuer cette disparité.

Le crédit d'impôt à l'achat d'actions (mécanisme en vertu duquel l'investisseur peut se prévaloir d'un CII lié à une nouvelle émission d'actions ordinaires) n'a pas obtenu beaucoup de succès, principalement parce que les nouvelles actions devaient obligatoirement être des actions ordinaires. Or, en général, une telle émission a pour effet de diluer la valeur des titres déjà existants, et, ces derniers temps, les prix des actions dans le secteur minier sont déjà trop bas pour que les nouvelles émissions soient intéressantes.

ANALYSE

Comme tous les contribuables peuvent bénéficier du CII, y compris ceux qui investiraient de toute façon, il est possible que ce crédit fiscal constitue un moyen coûteux et peu efficace de stimuler les investissements. Il est en

effet difficile de mesurer l'incidence du CII sur le montant des investissements ou sur le choix des régions. On ne sait donc pas dans quelle mesure il favorise vraiment les nouveaux investissements. Par contre, il constitue un moyen efficace d'offrir une aide générale, sous forme de réduction des coûts, aux contribuables imposables admissibles.

Les propositions qui visent à élargir l'assiette fiscale des sociétés et à abaisser leur taux d'imposition ont le mérite d'aller dans le sens d'une simplification de la Loi de l'impôt sur le revenu et de l'élimination de certaines inégalités contenues dans ses dispositions . Toutefois, comme l'exploration des ressources naturelles repose sur une industrie à fort coefficient de capital, ces propositions nous semblent susceptibles d'avoir un effet négatif sur la rentabilité (mesurée par la méthode du flux monétaire actualisé). Avant d'adopter ces propositions, il faudrait en examiner les répercussions sur l'exploitation des ressources et sur la compétitivité de l'industrie à l'échelle internationale.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'appliquer les propositions visant à élargir l'assiette fiscale des sociétés et à réduire leurs taux d'imposition, après avoir tenu pleinement compte des résultats de la consultation publique sur cette question.

RÉSERVES INDIENNES

APERÇU

Potentiel

Le lien particulier, parfois qualifié de "fiduciaire", qui existe en vertu de la Constitution entre le gouvernement fédéral et les autochtones touche de près l'administration des réserves (terres et ressources). Il intéresse quelque 340,000 Indiens vivant sur plus de 2,200 réserves distinctes. Ces terres et les ressources naturelles qu'elles recèlent sont un moyen d'avancement économique pour les autochtones.

Les ressources naturelles ont aussi leur importance en matière d'emploi. En 1981, plus de 15 % de la main d'oeuvre des réserves travaillait dans le secteur primaire - exploitation minière, coupe du bois - et dans les activités autochtones traditionnelles de la pêche et du trappage.

Contexte

La mise en valeur de ces ressources par les autochtones ou à leur profit est rendue difficile par certains litiges encore en souffrance concernant les "droits" que les Indiens détiennent sur les terres des réserves et les responsabilités fiduciaires dévolues au gouvernement fédéral. S'ajoute à cela l'imprécision qui entoure les modalités de délégation des responsabilités et l'autonomie politique.

Problèmes

Au fil des ans, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) est devenu un ministère dont les responsabilités, les objectifs et les politiques suscitent de plus en plus de conflits, et il risque d'être attaqué en justice de plus en plus pour la façon dont il exerce ses pouvoirs "fiduciaires". Cette situation compromet la mise en valeur des ressources naturelles dans les réserves indiennes.

Responsabilités contradictoires: ni les textes législatifs, ni les politiques n'établissent clairement envers qui le ministère est responsable des deniers, des terres et des ressources naturelles. Les politiques et les

règlements dérogent aux normes statutaires et les lois elles-mêmes - la Loi sur les Indiens et la Loi sur l'administration financière - se contredisent. Cette situation crée de graves problèmes redditionnels. Dans quelle mesure le ministère doit-il rendre compte de ses activités au Parlement? Aux peuples autochtones? ou aux deux?

Objectifs et rôles mal définis: Il est très difficile de déterminer si la principale tâche du MAINC est de mettre les ressources en valeur ou de les protéger... si son rôle est de fournir des services d'aide technique et professionnelle ou de s'en tenir à la simple administration. Pour ce qui concerne la mise en valeur des ressources, les sujets de préoccupation sont de deux ordres :

a. Mesurer les effets secondaires de la mise en valeur : l'exploitation des ressources pour le plus grand profit de la nation, des régions ou du secteur privé peut avoir de graves conséquences sur le mode de vie des autochtones (voir l'examen du programme concernant l'inondation des terres du nord du Manitoba). Mais elle peut aussi avoir des retombées économiques, notamment créer des emplois. Le Groupe d'étude ne saurait se prononcer sur la mesure dans laquelle le ministère devrait chercher à concrétiser ces retombées ou faire en sorte simplement que les Indiens aient les moyens de défendre eux-mêmes leurs intérêts. (Voir l'examen du programme sur les répercussions de l'exploitation des ressources).

b. Gérer les ressources : Dans de nombreux cas, les bandes doivent "céder" leurs droits sur les ressources minérales à l'État pour que l'exploitation puisse se faire. En vertu de cette "cession", le ministère a le pouvoir d'administrer et de gérer l'utilisation de ces droits selon des modalités fixées par le gouvernement du Canada et les conditions imposées par la bande. L'étendue de ce pouvoir de gestion n'est pas clairement définie. Se réduit-il, en gros, à l'exercice de fonctions administratives (gestion des baux et permis, collecte des recettes) ou suppose-t-il le devoir de jouer un rôle actif dans le développement ?

Dilemme technique : À l'heure actuelle, le MAINC n'est

pas en mesure d'assurer une gestion générale adéquate ni de fournir des conseils spécialisés. Le fonds de ressources naturelles est mal connu et le ministère n'a pas les capacités nécessaires pour régler les problèmes techniques complexes qui peuvent surgir. La diversité des ressources présentes (bois, eau, pétrole et gaz, et minéraux) et leur dispersion sur de vastes superficies compliquent encore les choses. Les propositions formulées pour régler les problèmes actuels devraient tenir compte: de la présence éventuelle de personnel qualifié dans d'autres ministères et dans le secteur privé; de la répartition géographique des ressources;et du rapport coût-rendement des projets.

Analyse

Les membres du Groupe d'étude savent que ces problèmes datent de plusieurs générations et qu'il peut s'écouler des années avant qu'une solution ne soit trouvée. Ilsestiment cependant, que des mesures concrètes pourraient - et devraient - être prises pour clarifier la situation et faciliter la mise en valeur des ressources sur les réserves.

Les mesures proposées dans les options comprennent : modifier les actuelles ententes avec les provinces qui restreignent l'exploitation des minéraux dans les réserves; renforcer les programmes de manière à ce que les projets de mise en valeur soient évalués en fonction de leurs répercussions sur la vie des Indiens et de leur rentabilité à long terme; créer un organisme chargé de fournir les services dont la Constitution impartit la responsabilité au gouvernement fédéral sans empiéter sur les compétences déjà implantées.

À l'heure actuelle, la structure organisationnelle du MAINC fait l'objet d'un examen, et ses obligations envers les autochtones du Canada sont appelées à prendre plus d'importance. Le Groupe d'étude estime qu'il n'y aura pas de franc progrès tant que le MAINC poursuivra des objectifs contradictoires. Une solution à cet égard devrait être trouvée tant au niveau politique qu'administratif.

RESSOURCES NATURELLES ET FONDS EN FIDUCIE DES AUTOCHTONES

OBJECTIF

Diriger et gérer les activités relatives aux ressources naturelles dans les réserves indiennes, de manière à remplir les devoirs et les obligations que le ministre assume en tant que fiduciaire.

Gérer les fonds en fiducie au bénéfice des Indiens ou des bandes à l'usage et au profit communs desquels ils sont reçus ou détenus.

DOCUMENTS HABILITANTS

Les articles 28(2), 53, 58(4), et de 61 à 69 de la Loi sur les Indiens, le Règlement sur le pétrole et le gaz des terres indiennes (CP 1977-1057, avril 1977), le Règlement sur l'exploitation minière dans les réserves indiennes (CP 1968-1865, octobre 1968), le Règlement sur le bois de construction des Indiens

DESCRIPTION

La constitution de réserves et de fonds en fiducie a pour but d'assurer la protection des droits et des intérêts des peuples indiens du Canada, tel qu'il est prescrit dans la Loi sur les Indiens, la Loi sur l'administration financière, d'autres textes de loi et les traités signés avec les Indiens. Aux termes de la Loi sur les Indiens, le ministre exerce des fonctions de fiduciaire au nom de la Couronne et, à ce titre: administre les terres des réserves et les ressources naturelles qu'elles renferment; administre les fonds en fidéicommis des bandes ainsi que les successions de certains Indiens; administre les élections tenues pour choisir les membres des conseils de bandes, le processus d'adoption des statuts administratifs et l'exécution des obligations de la Couronne issues de traités.

Les activités se rapportant aux ressources naturelles comprennent l'application des lois et des règlements sur l'exploitation des minéraux; l'administration des baux, des permis et des contrats; la compilation de données sur les droits géotechniques et miniers dans les réserves; la

prestation de services de consultation technique visant à encourager les entreprises d'exploitation minière et les ententes s'y rapportant; l'exécution de levés géotechniques visant à déceler les richesses du sous-sol; la perception de redevances et autres recettes et la vérification quant de la façon dont les compagnies s'acquittent de leurs engagements relatifs à la formation et à l'emploi des autochtones. La gestion des ressources renouvelables relève généralement de la division de l'exploitation des ressources, du développement économique et de l'emploi et est décrite à l'appendice A.

Les activités liées aux fonds en fidéicommis comprennent l'exécution des articles de la Loi sur les Indiens et de son règlement d'application concernant les fonds placés en fidéicommis pour les bandes indiennes et certains Indiens mineurs. Les fonds de revenus proviennent surtout de location à bail de terres, mais comprennent aussi les intérêts issus des fonds déposés aux comptes des bandes dans le Fonds du revenu consolidé. Les fonds au compte de capital sont surtout générés par les transactions portant sur les ressources non renouvelables. Ils comprennent également le fruit de la vente des terres. Tous les fonds au compte de capital et certains fonds de revenu ne peuvent être dépensés qu'avec l'autorisation du ministre et le consentement du conseil de bande concerné, à l'usage et au profit de cette bande. Dans beaucoup de cas, certain fonds de revenu sont aussi gérées et dépensées par les bandes avec l'autorisation du gouverneur en conseil, conformément à la Loi sur les Indiens.

BÉNÉFICIAIRES

Les bandes indiennes : environ 340,000 Indiens, répartis entre 581 bandes dont le nombre de membres oscille entre 10 et plus de 10,000.

L'industrie : un certain nombre de sociétés d'exploitation des ressources naturelles comme Shell Ressources Ltée et les Ciments Lafarge Canada ont également bénéficié de certains projets réalisés dans les réserves indiennes.

DÉPENSES (milliers $)

Activités dans le domaine des ressources naturelles :

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	29	38	40	40	40
Traitements	933	1,270	1,437	1,437	1,437
F & E (autres dép.	899	1,054	1,275	1,324	1,429
TOTAL	1,832	2,324	2,712	2,761	2,866

Administration des fiducies: Bien que l'importance des fonds en fidéicommis varie d'une année à l'autre, leur montant total n'a cessé de s'accroître pour atteindre 845 millions de dollars à la fin de l'exercice 1984-1985. La même année, les recettes ont été de 795 millions et les décaissementsde 590 millions. Les ressources ministérielles affectées à la gestion de ces fonds s'établissent comme suit :

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	3	7	13	13	13
Traitements	97	234	467	467	467
F & E (autres dép.)	7	30	69	69	69
TOTAL	104	264	536	536	536

OBSERVATIONS

Le Canada compte environ 2,200 réserves indiennes. Leur superficie varie de quelques acres à 350,000 acres environ, et totalise environ 7 millions d'acres d'un océan à l'autre. Elles renferment beaucoup de ressources naturelles exploitables, notamment: des minéraux métalliques et non métalliques; du pétrole, du gaz et des hydrocarbures; du sable et du gravier. Les cours d'eau qui arrosent ces superficies constituent aussi une richesse, de même que le million d'hectares environ de terres boisées que leur situation géographique rend viables commercialement.Les ressources tirées du trappage et de la pêche sportive sont également exploitées avec succès, surtout dans la partie septentrionale du Québec.

Ces terres et les ressources naturelles qu'elles contiennent sont une source de retombées économiques pour les Indiens. Les richesses sont toutefois inégalement réparties. Quatre bandes albertaines sont titulaires de plus de 260 millions de dollars, soit 32,000 $ par Indien, dans leurs comptes en fiducie. Ces fonds proviennent surtout de l'exploitation pétrolière et gazière. Certaines autres bandes possèdent moins de 8 dollars par personne.

En termes d'emploi, les Indiens sont largement tributaires des ressources naturelles. En 1981, plus de 15 % de la main-d'oeuvre qualifiée des réserves était employée dans le secteur primaire (pêche, exploitation forestière, coupe du bois, trappage et exploitation minière), contre une proportion de 5.7 % dans l'ensemble de la population.

La mise en valeur de ces ressources est rendue difficile en raison de litiges concernant la propriété des terres et la nature du lien fiduciaire.

a. La Loi sur les Indiens définit la réserve comme "une parcelle de terrain dont le titre juridique est attribué à Sa Majesté et qu'Elle a mise de côté à l'usage et au profit d'une bande". En règle générale, les tribunaux ont arrêté que l'intérêt indien dans une terre était un "simple fardeau" grevant le titre des provinces et que le titre appartenait aux provinces une fois que l'intérêt indien était cédé (comme cela se fait dans le cas de l'exploitation par un tiers). Le Comité spécial du Parlement sur l'autonomie politique des Indiens (Penner) a recommandé de modifier la Constitution "de manière à reconnaître dans la loi les pleins droits des premières nations indiennes aux terres, aux eaux et aux ressources dans toutes les régions maintenant classées comme réserves ou à l'avenir considérées comme terres indiennes".

   Ainsi, les ressources non renouvelables dans les réserves ne peuvent être exploitées qu'en vertu d'ententes fédérales-provinciales. Il arrive que ces ententes dérogent parfois à la Loi sur les Indiens ou qu'elles limitent sérieusement l'exploitation des minéraux. Au Québec, à défaut d'entente, cette exploitation est presque inexistante. Au Nouveau-Brunswick et en

Nouvelle-Écosse, les ententes en vigueur empêchent pratiquement la bande de céder ses intérêts miniers comme le prescrit le règlement. Il est donc "administrativement impossible" pour le MAINC d'accorder des permis et des baux. En Ontario et en Colombie-Britannique, les textes législatifs et les ententes prévoient un partage égal des revenus entre le gouvernement fédéral (au nom des bandes) et les gouvernement provinciaux. Les revenus des bandes s'en trouvent donc restreints.

b. Il est difficile pour le ministère de déléguer la gestion des ressources aux bandes en raison de certains problèmes liés à la nature de la fonction de fiduciaire du fédéral et à la capacité juridique des bandes. Celles-ci, tout comme les conseils qui les dirigent, n'existent essentiellement qu'en vertu de la Loi sur les Indiens qui définit leurs pouvoirs. On est en effet dans le doute quant à la capacité juridique des bandes et des conseils de bandes de conclure des contrats, d'ester en justice, de réunir des capitaux et d'agir au nom de la bande d'une façon générale. L'imprécision de la loi et des politiques quant à la délégation des pouvoirs fait également problème.

Ce sont là certaines des raisons pour lesquelles les responsabilités, les objectifs et les politiques du MAINC sont parfois contradictoires. Ce ministère risque de plus en plus d'être attaqué en justice pour s'être mal acquitté de ses responsabilités de "fiduciaire". L'exploitation des ressources par les Indiens et à leur profit s'en trouve donc compromise. La situation est la suivante:

a. Responsabilités contradictoires: Comme le signale le rapport Penner: "Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien est à la fois responsable de la prestation des services et des comptes en fidéicommis. Ces deux fonctions donnent au ministère un objectif double et soulèvent une question qui n'a pas reçu de réponse: qui est le client? Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien est-il responsable devant le Parlement de fonds publics ou est-il responsable envers les Indiens à titre de gestionnaires des fonds en fidéicommis?...Les

politiques se heurtent aux normes statutaires et aux lois elles-mêmes, la Loi sur les Indiens et la Loi sur l'administration financière".

b. Rôles et objectifs imprécis : Selon certains rapports de vérification interne, le MAINC ne semble pas très fixé sur son rôle premier. Est-ce de mettre en valeur ou de protéger les ressources? Le ministère a-t-il une fonction technique et professionnelle en plus de ses responsabilités administratives? L'exploitation des ressources suppose la plupart du temps une "cession" par les bandes à l'État des droits qu'elles ont sur les minéraux. C'est à cette condition que le ministère a le pouvoir d'administrer ces droits ou d'en disposer selon des modalités fixées par le gouvernement du Canada et à des conditions approuvées par la bande. Ce pouvoir de gestion du ministère n'est toutefois pas clairement défini. Se réduit-il principalement à l'exercice de fonctions administratives, comme l'administration des baux et des permis et la collecte des revenus, ou implique-t-il le devoir de participer activement à des opérations de mise en valeur qui nécessitent des services techniques hautement spécialisés?

Par ailleurs, l'administration financière des revenus est inadéquate. Un récent rapport de vérification interne critique le ministère avec virulence à cet égard, tant pour l'organisation et pour les moyens affectés que pour la gestion proprement dite de cette activité qui, en 1984-1985 a impliqué plus de 2,220 transactions, des recettes de 795 millions et des déboursés de 590 millions. Le rapport Penner a lui aussi été très critique concluant que le ministère n'était pas équipé pour remplir le rôle d'une banque.

À l'heure actuelle, le ministère essaie de fournir toutes sortes de services qui touchent tant l'administration que l'exploitation des ressources. Il n'est pas en mesure d'y réussir et, dans la plupart des cas, il ne dispose même pas d'un inventaire adéquat des ressources intéressantes:

a. Pour la région de l'Est, une petite équipe de 12 personnes est chargée des ressources du Manitoba,

du Québec, de l'Ontario et des provinces de l'Atlantique, c'est-à-dire de 253 bandes comptant 185,000 membres, disseminés sur un territoire de 4.8 millions d'acres. Le travail à accomplir suppose des connaissances sur le pétrole, le gaz, les tourbières, les puits, les eaux souterraines, les carrières, les minéraux et sur toutes les activités géoscientifiques et exploratoires qui s'y rattachent.

b. La situation est encore pire pour la section chargée de l'Ouest. Les 26 années-personnes que compte ce service ont à gérer l'un des plus importants ensembles de réserves de gaz naturel et de pétrole du Canada. Le ministère a comparé cette section à une société de pétrole et de gaz de taille moyenne. Le caractère de plus en plus technique et complexe des baux exige un niveau de compétence que cette section ne possède pas. Ses moyens administratifs équivalent en fait à moins de 1 % de la production en cause. Il y a également de graves lacunes au niveau des activités non liées au pétrole et au gaz, de plus les valeurs d'exploitation sont mal connues.

c. Les capacités en matière de ressources renouvelables sont limitées et fragmentées. Les efforts déployés varient d'une région à l'autre et se concentrent surtout sur les provinces où le soutien du MEIR en vertu des ententes spéciales d'aménagement rural et de développement agricole (spécial ARDA) n'est pas disponible. (Voir l'appendice A).

ANALYSE

L'administration et la mise en valeur des ressources naturelles est rendue difficile par des problèmes dont l'origine remonte à plusieurs générations. L'exploitation ne pourra se faire normalement sans une sérieuse réforme des lois et des mécanismes administratifs.

Le ministère se penche actuellement sur les aspects les plus critiques de la gestion des fonds en fidéicommis et des ressources naturelles. Il faudra que le gouvernement fédéral instaure des mécanismes pour assurer les services qu'appellent ses responsabilités touchant les ressources

naturelles des réserves. L'organisation et la procédure adoptées devront se fonder sur une définition précise des responsabilités, des rôles et des objectifs du ministère, et notamment des politiques et des lignes directrices en matière de délégation. Il faudra aussi éviter les chevauchements et recourir au besoin aux compétences des autres ministères et du secteur privé.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

a. Négocier des modifications aux ententes fédérales-provinciales de manière à ce que les ressources minérales se trouvant dans les réserves du Québec, du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse puissent être exploitées et à ce qu'augmentent les revenus que tirent les bandes de ces ressources dans les autres provinces.

b. Assurer une coordination entre les ministères fédéraux concernés afin que soient formulés des politiques et des objectifs sectoriels nationaux qui tiennent compte de la mise en valeur dans les réserves.

c. Négocier l'admissibilité des Indiens qui habitent dans les réserves à des programmes et services disponibles auprès d'autres ministères sectoriels du gouvernement fédéral ou en vertu des ententes auxiliaires EDER sur les ressources naturelles.

d. Préciser les responsabilités, les rôles et les objectifs du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien relativement aux ressources naturelles qui se trouvent dans les réserves, notamment en proposant les modifications législatives et réglementaires pertinentes.

e. Veiller à la bonne gestion et à l'investissement judicieux des revenus tirés de la vente, de la location ou d'autres utilisations des terres et ressources des réserves, de préférence au moyen d'un "système de gestion en fidéicommis" indépendant, jugé acceptable par les Indiens.

f. Créer une structure organisationnelle et établir des procédures qui permettront la prestation des services relatifs aux ressources naturelles des réserves conformément à l'alinéa a, ci-dessus; un recensement approprié des ressources; et le recours aux compétences des autres ministères fédéraux et du secteur privé.

g. Affecter à la réalisation des mesures énumérées aux alinéas b et c toute ressource additionnelle nécessaire, à prélever sur les ressources que possède déjà le ministère.

APPENDICE A

RESSOURCES RENOUVELABLES

Direction générale de la mise en valeur des ressources, du développement économique et de la création d'emplois

DESCRIPTION

Il s'agit d'un programme parallèle au programme de ressources renouvelables dont s'occupe Réserve et fonds en fidéicommis, mais géré séparément. Le programme a été instauré dans la plupart des régions en 1968; certaines régions n'ont pas de programme officiel, mais les responsables répondent aux demandes sur une base ponctuelle.

BÉNÉFICIAIRES

Les objectifs de l'appui qu'apporte la Direction générale de la mise en valeur des ressources, du développement économique et de la création d'emplois sont les suivants:

- Aider les pêcheurs commerciaux autochtones en ce qui a trait aux filets de pêche et à l'équipement connexe.
- Fournir aux trappeurs des pièges moins cruels et des renseignements sur des techniques de trappage plus humaines, et donner des cours aux trappeurs novices et aux trappeurs expérimentés.
- Équiper les autochtones pour la chasse au gros gibier et la pêche sportive.
- Promouvoir l'exploitation des ressources forestières, la protection de l'environnement et la formation nécessaire à cette fin.

DÉPENSES (milliers $)

Les ressources de l'administration centrale affectées à ce programme se chiffrent à 1.5 année-personne, 45,000 $ en traitements et 15,000 $ de dépenses de fonctionnement et entretien.

Ressources régionales

	82-83	83-84	84-85	85-86
A.-P.	30.5	30.5	28.5	30
Traitements	1,028	1,106	1,082	1,125
F & E	153	153	143	150
Programme	6,916	2,827	3,158	-
Prêts du programme	20	12	81	81
TOTAL	8,117	4,098	4,464	1,356

OBSERVATIONS

Le présent programme n'est pas expressement mentionné dans le répertoire des ressources naturelles. Toutefois, son examen éclaire la nature des programmes des ressources naturelles du MAINC.

Dans le secteur des forêts, les autochtones ont identifié des retombées importantes qui découleraient d'une aide financière et technique permanente. La somme de 20 millions de dollars que rapporte actuellement l'exploitation forestière pourrait apparemment être doublée avec de meilleures techniques d'exploitation et une meilleure gestion. L'inclusion des "terres fédérales" dans des ententes canadiennes d'exploitation forestière conclues récemment avec certaines provinces a servi à améliorer l'accès des bandes indiennes à des services spécialisés offerts en vertu de ces ententes; toutefois, l'aide est accordée de façon inégale et varie considérablement d'une province à l'autre. Le personnel affecté aux forêts à l'administration centrale et dans quelques régions est insuffisant pour assurer comme il se doit des liens avec le SCF et d'autres programmes spécialisés.

La pêche a également une grande importance au point de vue culturel et économique. Pour les communautés autochtones de la Colombie-Britannique, la pêche au saumon offre de moins en moins de possibilités, mais l'aquiculture commerciale commence à offrir des débouchés. Dans d'autres parties du pays, les autochtones participent à la pêche commerciale en eau douce. Dans la seule province du Manitoba, l'industrie de la pêche a déjà employé 750 pêcheurs titulaires de permis, 200 travailleurs d'usine et produit plus de 9 millions de livres de poisson par année.

Cette industrie se détériore à un rythme accéléré depuis quelques années; une aide spécialisée devra appuyer des initiatives dans le domaine du tourisme, de la pêche sportive et de la rationalisation de la pêche commerciale.

ANALYSE

Les activités du MAINC en matière de ressources renouvelables doivent être complètement réexaminées, réorientées, fusionnées et mieux intégrées aux autres mesures, comme les ententes spéciales sur l'aménagement rural et de développement agricole du MEIR (entente spéciale ARDA).

OPTIONS

Les options proposées se trouvent dans l'analyse de la rubrique Ressources naturelles et fonds en fiducie des Indiens.

ÉVALUATION DES RÉPERCUSSIONS DE L'EXPLOITATION DES RESSOURCES

OBJECTIF

Fournir aux Inuit et aux Indiens une aide financière et technique qui leur permettra de participer à la planification des principaux projets d'exploitation des ressources qui ont des répercussions sur leurs réserves ou les régions adjacentes, ou les deux.

DOCUMENTS HABILITANTS

Le paragraphe 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867, les traités et la Loi sur les Indiens

DESCRIPTION

En 1977, le Programme d'intervention des tiers fut conçu pour aider les Indiens à faire de la recherche, à élaborer et à préparer des interventions contre les tiers responsables de projets d'exploitation qui pouvaient avoir des graves conséquences socio-économiques. Ce programme visait surtout à permettre aux Indiens d'intervenir au cours des audiences publiques.

Le Programme d'évaluation des répercussions de l'exploitation des ressources (ER), qui a succédé au programme susmentionné, a une portée beaucoup plus grande. Depuis 1984, ce programme a permis de mener des négociations avec les promoteurs et a assuré l'organisation et la planification permettant l'intervention des bandes dès les premières étapes de la mise en valeur. Le programme aide les Indiens et les Inuit à en déterminer les avantages et les occasions d'affaires et leur permet de participer à des négociations visant à réduire les conséquences sociales, économiques et environnementales des travaux d'exploitation des ressources, ou à obtenir des indemnisations en contrepartie.

L'exécution du programme se fait par accords de contribution. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), à l'administration centrale, affecte des crédits aux régions en fonction des présentations annuelles des besoins. Les bandes, ou les associations qui les représentent, produisent une demande aux bureaux

régionaux ou aux bureaux de district. Le bureau régional se charge de répartir les crédits, et certaines régions ont recours à un comité de chefs de bandes ou à un comité d'associations d'Indiens pour répartir les fonds disponibles.

BÉNÉFICIAIRES

Les Indiens et les Inuit qui ainsi participent de plus en plus aux activités de développement économique et qui ont la possibilité de cerner les problèmes environnementaux et autres.

DÉPENSES (milliers $)

	83-84	84-85	85-86	86-87
A.-P.	4	4	8	8
Traitements	200	200	400	400
F & E (autres dép.)	150	150	200	200
Contributions	1,144	5,500	5,200	5,600
TOTAL	1,494	5,850	5,800	6,200

Ventilation des contributions par province et par territoire :

	83-84	84-85	85-86
T.-N.	-	-	-
Î.-P.-É.	-	96	143
N.-É.	-	-	-
N.-B.	-	-	-
Québec	148	681	420
Ontario	197	726	564
Manitoba	320	167	786
Saskatchewan	75	792	680
Alberta	153	700	890
C.-B.	181	1,593	976
Territoires	69	741	842
TOTAL	1,143	5,497	5,301

Les dépenses de 1986-1987 n'ont pas encore été allouées. L'autorisation du financement du programme prendra fin le 31 mars 1987.

OBSERVATIONS

Les ressources du programme sont sous-évaluées. En effet, il y a lieu d'inclure également le personnel des régions, regroupé dans les services chargés du développement économique ou de la planification et des examens. Les quatre années-personnes supplémentaires en 1985-1986 et en 1986-1987 sont pour des postes temporaires, un dans chacune des quatre régions.

Au cours de l'année 1984-1985, le programme ERER a servi à subventionner 92 projets au coût total de 5.5 millions de dollars. Ce programme ne sert qu'à subventionner les évaluations initiales des répercussions et non la mise en oeuvre des propositions. La mise en oeuvre des propositions de développement économique peut être financée par divers autres programmes que gèrent le MAINC (Fonds d'aide au développement économique des Indiens, Aide commerciale), et le MEIR (Programme de développement économique des autochtones).

La participation accrue des Indiens aux projets de mise en valeur leur permet de mieux saisir les effets d'une proposition donnée et peut réduire les risques d'affrontements et de poursuites judiciaires. L'aide qui est fournie prend diverses formes: par exemple, sensibiliser des collectivités aux projets d'exploitation, définir des besoins en formation professionnelle à court et à long terme et des possibilités commerciales, établir les besoins d'infrastructure et préparer les interventions aux audiences publiques.

Les projets sont classés selon leur potentiel du point de vue de l'activité commerciale et de l'emploi et selon leurs effets sur l'environnement ou les conditions sociales. Les fonds sont alloués en fonction de ce classement.

Dans certaines régions, on finance des projets qui semblent déborder le cadre du programme. À titre d'exemple, une bande a reçu une subvention pour prospecter des gisements miniers et une autre a reçu une subvention pour étudier les effets sur l'environnement des résidus d'une mine abandonnée.

L'intervention des bandes indiennes ou des Inuit auprès d'importants promoteurs a, dans bien des cas, porté fruit. En voici quelques exemples :

a. La bande de Cold Lake a conclu des contrats avec Esso Ressources Ltée pour le déboisement du tracé d'un pipeline et pour la construction de remblais. Elle a inscrit sept de ses membres à un cours d'ajustage de tuyaux et a mis sur pied un cours de formation en construction de pipeline.

b. Le Grand Conseil du Traité n° 9 en Ontario a négocié avec la Campbell Red Lake Mines pour obtenir des emplois, la création d'un poste de coordonnateur de l'emploi des autochtones au sein de la compagnie et les services de transport à la mine.

c. La bande indienne de Peigan en Alberta a reçu une aide pour examiner le projet de construction sur sa réserve d'un barrage et d'un réservoir destinés à permettre l'expansion de réseaux d'irrigation en aval.

Le programme et d'autres programmes du MAINC, ainsi que des programmes mis en oeuvre par les administrations territoriales et provinciales semblent se chevaucher. Il a servi à subventionner des projets dans les Territoires du Nord-Ouest alors que la Direction du développement du Nord du MAINC administre, au nord du 60e parallèle, un programme semblable qui se limite à la participation aux examens publics. (Participation du Nord aux examens publics - MAINC 77). L'administration des Territoires du Nord-Ouest subventionne l'évaluation des répercussions pour tous les habitants des territoires dans certaines zones données. De même, l'Alberta et la Saskatchewan financent des intervenants.

ANALYSE

Le programme vise un objectif valable puisqu'il encourage la participation des Indiens à la planification du développement économique et la prise en compte des répercussions éventuelles de l'exploitation des ressources sur les conditions sociales et l'environnement. À condition qu'il soit bien dirigé, le programme peut aider à empêcher que se reproduisent des problèmes comme l'inondation des terres du Nord du Manitoba dans le cadre d'autres projets d'exploitation des ressources. Les critères de financement pourraient être resserrés et la coordination du programme, améliorée, en particulier en ce qui a trait au Programme de

la participation du Nord aux examens publics. (Voir l'examen du programme en question).

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de continuer le programme et de s'assurer :

a. que les projets financés (i) sont conformes aux objectifs du programme, (ii) comportent surtout des avantages à long terme (par exemple l'amélioration des structures) et (iii) ont des retombées importantes pour les réserves indiennes et les collectivités inuit; et

b. que le gouvernement fédéral ne finance pas, dans le cadre du programme, des projets susceptibles d'être financés par d'autres organismes (dont les bandes elles-mêmes).

ENTENTE CANADA-ONTARIO SUR L'EXPLOITATION DES RESSOURCES NATURELLES RENOUVELABLES

OBJECTIF

Aider les Indiens inscrits du nord de l'Ontario à planifier et à exploiter des occasions d'emplois et de revenus grâce à l'utilisation efficace des ressources naturelles auxquelles ils ont accès.

DOCUMENT HABILITANT

La Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

DESCRIPTION

Le 1er avril 1950, le gouvernement fédéral et le gouvernement de l'Ontario ont conclu une entente décennale prévoyant une aide économique aux trappeurs indiens. Cette entente prévoit un financement maximal de 100,000 $ par année et le partage égal des coûts entre les deux gouvernements. L'entente a été prorogée de deux ans le 1er avril 1960.

Le 1er avril 1962, une nouvelle entente décennale a élargi la portée de l'aide économique de manière à englober l'exploitation et la gestion d'autres ressources renouvelables dont les Indiens tirent leur subsistance. Le maximum d'aide financière a été porté à 200,000 $ par année avec partage égal des coûts entre le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial. Cette entente a été prorogée de deux ans, le 1er avril 1972, et d'une autre année le 1er avril 1974.

Le 1er avril 1975, une nouvelle entente a été conclue pour cinq ans, jusqu'au 31 mars 1980. Le financement maximal a alors été porté à 400,000 $ par année selon le même système de partage des coûts. Son objectif principal était d'améliorer la situation économique des Indiens résidant en Ontario grâce à l'exploitation des ressources naturelles renouvelables. L'entente a été prorogée avec les mêmes modalités jusqu'au 31 mars 1982.

L'entente en vigueur couvre la période du 1er avril 1982 au 31 mars 1987. Comme dans les ententes antérieures, les coûts sont répartis également entre le gouvernement fédéral et le gouvernement de la province.

Le ministère des Richesses naturelles de l'Ontario s'occupe intégralement du programme. Un comité consultatif de mise en valeur des ressources examine les propositions soumises par les organisations et les bandes indiennes et, en fonction des critères établis, recommande les programmes à financer. Le comité est composé de :

a. trois représentants du gouvernement ontarien;
b. deux représentants du gouvernement fédéral; et
c. cinq membres des organisations indiennes les plus importantes de l'Ontario.

Les programmes admissibles au financement portent sur l'exploitation et la gestion des ressources, dans des domaines comme :

a. la pêche commerciale;
b. l'exploitation forestière;
c. la pêche sportive et la chasse;
d. la capture des animaux à fourrure
e. la transformation et la commercialisation de produits dérivés des ressources naturelles renouvelables; et
f. la formation concernant certains aspects de l'utilisation et de la gestion des ressources naturelles.

BÉNÉFICIAIRES

Les Indiens du nord de l'Ontario.

DÉPENSES (milliers $)

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Contributions	250	250	250	250	*
TOTAL	250	250	250	250	*

*Le programme actuel prend fin le 31 mars 1987.

OBSERVATIONS

Ce programme fait appel aux ressources et compétences techniques du gouvernement de l'Ontario pour ce qui

concerne l'administration, la gestion et l'exécution de projets précis.

Voici quelques exemples de projets réussis:

a. Le transport de 150 trappeurs par année, de la baie James et de la baie d'Hudson jusqu'à des zones de trappe inoccupées dans le centre-nord de l'Ontario. Les trappeurs reçoivent également une aide en matière de levés aériens, de formation et de commercialisation.

b. Des levés de terres à bois et des plans de gestion en vue d'aider à la coupe du bois et aux opérations de sciage dans 14 réserves du nord-ouest de l'Ontario. Une aide technique et administrative pour la mise en oeuvre des plans, l'exploitation forestière et le débardage a également été fournie.

c. La collecte, le tannage et le transport des cuirs d'orignaux et de chevreuils pour approvisionner l'industrie de l'artisanat indien.

Les projets sont choisis en fonction de leur potentiel économique. Les subventions pour un projet en particulier sont en général peu élevées (entre 1975 et 1982, la moyenne annuelle des subventions pour des projets précis s'échelonnait entre 3,000 $ et 90,000 $). Une analyse coûts-avantages pour la même période indique que, pour un coût annuel de 400,000 $, les revenus bruts des Indiens se sont élevés à 5.8 millions de dollars et que 1,950 mois-personnes d'emplois ont été créés.

En 1982, le Conseil du Trésor a accepté de porter le seuil des subventions du fédéral à 350,000 $ par année pour couvrir la moitié du coût global du programme. Comme l'Ontario a restreint ses contributions à 250,000 $ par année, le financement du gouvernement fédéral est demeuré à ce niveau.

ANALYSE

Il s'agit d'un petit programme qui semble réellement aider les Indiens du nord de l'Ontario à tirer parti des occasions économiques qui se présentent.

OPTION

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de maintenir le programme sans changement.

CONVENTION SUR L'INONDATION DES TERRES DU NORD DU MANITOBA

OBJECTIF

Indemniser cinq bandes indiennes pour les préjudices causés par un grand projet d'aménagement hydro-électrique dans le nord du Manitoba.

DOCUMENT HABILITANT

La Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

DESCRIPTION

En 1966, le Canada a accepté de participer à un grand projet d'aménagement hydro-électrique dans le nord du Manitoba. Quatre centrales ont été construites, et des plans ont été annoncés pour Limestone (1985). Des discussions sont en cours au sujet de Conawapa (1993) et de Wuskwatim (1995). À terme, de 12 à 13 centrales pourraient être construites.

L'entente de mise en valeur n'a rien prévu pour contrer les effets du projet sur les terres des réserves des Indiens, sur leurs ressources et sur leur mode de vie. Les projets réalisés jusqu'ici ont provoqué l'inondation de 12,000 acres, ou 17 % de toutes les terres des réserves, touchant quelque 6,535 Indiens inscrits sur les réserves et 1,025 sur des terres adjacentes. Les futures centrales provoqueront aussi très probablement d'autres problèmes socio-économiques et environnementaux (qu'il reste à définir avec plus de précision).

La Convention sur l'inondation des terres (CIT) a été signée en 1977, soit sept ans après le début des travaux de construction, par le Comité des inondations dans le Nord des bandes indiennes, la province du Manitoba, Hydro Manitoba et

le gouvernement du Canada (MAINC). Cette convention ne prévoyait pas de solution adéquate à de graves problèmes comme l'étendue du dommage, le montant de l'indemnisation et les obligations des diverses parties à l'entente.

On n'a toujours pas satisfait à nombre des obligations contenues dans cette Convention huit ans après sa signature :

a. Le gouvernement du Manitoba n'a pas encore respecté ses engagements concernant l'échange et l'utilisation des terres. Seuls 149 acres de terre sur environ 47,000 ont été transférés aux bandes. L'usage exclusif d'autres zones de terre susceptibles de contribuer au bien-être économique des bandes avaient également été promis. Les bandes ont déjà choisi environ 4 millions d'acres, mais la province n'a pas encore accordé de permis quinquennal.

b. L'effectif de quelque 16,200 années-personnes des chantiers de construction d'Hydro Manitoba ne comptait qu'un très faible pourcentage d'Indiens.

c. Le MAINC n'a pas respecté sa promesse de maintenir le niveau des services. D'après des rapports internes du MAINC rédigés de 1977 à 1983, les bandes visées par la convention ont reçu 10,700 $ pour chaque membre, alors que d'autres bandes du Manitoba ont reçu 26,100 $ par membre. La mise en oeuvre d'un certain nombre d'engagements précis du gouvernement fédéral dans le cadre de la CIT a également été retardée en partie parce que les questions foncières n'avaient pas encore été réglées. Il convient de mentionner, à ce titre, l'installation d'un système d'adduction d'eau potable et d'égouts, la surveillance de l'environnement et des conditions de salubrité, des projets communautaires, l'indemnisation des pêcheurs et trappeurs et diverses mesures de redressement ou d'atténuation.

Il convient de mentionner quelques réalisations récentes :

a. En 1983, le gouvernement du Manitoba et Hydro Manitoba ont essayé de négocier un règlement de plus de 42 millions de dollars, à la condition que

plaintes en vertu de certaines dispositions de la CIT. Les bandes ont rejeté cette offre. Par la suite, la bande de Cross Lake a demandé et a reçu une offre distincte de règlement d'environ 12 millions de dollars au comptant et elle est en train de rédiger une contre-offre.

b. En juillet 1984, le gouvernement fédéral a annoncé son intention de mettre sur pied un programme quinquennal qui lui permettrait de s'acquitter de ses obligations prévues par la CIT. Jusqu'ici, les réalisations sont les suivantes: surveillance de l'environnement, rédaction d'une présentation au Conseil du Trésor au sujet de l'installation d'un système d'adduction d'eau potable et d'égoûts, financement de base du Comité des inondations dans le Nord et signature d'un accord de création d'emplois et de formation pour le projet Limestone.

BÉNÉFICIAIRES

L'Hydro Manitoba, les consommateurs et les travailleurs de la construction sont au nombre des bénéficiaires des activités d'exploitation.

Une indemnisation devrait être versée à environ 7,500 Indiens inscrits des bandes de Cross Lake, Nelson House, Norway House, Split Lake et York Factory.

DÉPENSES (milliers $)

Les dépenses engagées pour des obligations prévues expressément par la Convention (par exemple en ce qui concerne l'adduction d'eau potable) de 1977 à 1984 :

Ministère	77-82	82-83	83-84	Total
MAINC	4,084	1,005	2,022	7,111
SBSC	163	113	114	390
EC	61	107	082	251
MPO	-	-	015	015
MEIR	-	-	-	-
EIC	-	-	-	-
TOTAL	4,308	1,225	2,233	7,767

La Convention ne contient aucune "clause de temporarisation" autre que la fin du projet. Le MAINC a évalué les coûts totaux pour toutes les parties pendant la durée du projet à :

	Toutes les parties au CIT (millions $)	Part du Canada (millions $)
Programmes d'indemnisation spécifique	160-250	40-70
Obligations générales	100-200	0-70
Dommages-intérêts/ obligations non remplies	80-100	10-20
TOTAL	340-550	50-160

OBSERVATIONS

La production d'énergie est passée de 2 milliards de mégawatts en 1971 à 4.1 milliards en 1984 et devrait atteindre 6 milliards en 1992. Les trois nouveaux projets devraient coûter 7 milliards de dollars et créer environ 31,620 emplois directs et indirects.

Le MAINC est chargé de s'asurer que le Canada remplit ses obligations prévues par la Loi sur les Indiens d'une manière qui contribue à protéger l'environnement sur les réserves indiennes. D'autres ministères qui ont eu tendance à considérer que le projet en question était la seule responsabilité du MAINC, devraient travailler davantage à résoudre les problèmes liés aux effets environnementaux et aux retombées sur l'emploi et la santé.

Les constructions prévues pour l'avenir en vertu de cette entente à long terme amèneront vraisemblablement d'autres problèmes. Les effets sur la communauté et sur l'environnement des projets de construction de centrales à Wuskwatim et Conawapa n'ont pas été suffisamment évalués. Par ailleurs, il faudra régler la question des coûts et des obligations respectives en ce qui concerne l'indemnisation.

ANALYSE

La Convention sur l'inondation des terres du nord du Manitoba est un bon exemple à ne pas suivre pour les futurs projets d'exploitation des ressources. Cette entente a été négociée trop tard, elle n'a ni défini ni réglé les principaux problèmes, n'a pas précisé les coûts et a omis d'établir les obligations et les mécanismes de mise en oeuvre qui s'imposaient. Elle a aussi imposé aux bandes touchées une période d'attente de huit ans au cours de laquelle elles ont reçu moins d'aide que d'autres bandes non concernées. Les ouvrages futurs peuvent aussi occasionner de sérieux problèmes, en particulier dans le cas de la centrale Canawapa. Avant que ne commencent les travaux de construction, il faudra avoir réglé la question de l'impact et des coûts et des obligations liés à l'indemnisation.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes:

a. La faisabilité et le coût d'un règlement intégral avec les bandes indiennes ou, si cela se révélait impossible à court terme, la mise en oeuvre rapide des engagements fédéraux précisés dans la Convention.

b. Les moyens d'accélérer le règlement par le Manitoba des revendications relatives aux terres antérieurement inondées.

c. Les moyens ou les conditions qui permettraient de retarder ou de stopper les projets de construction futurs tant que n'auront pas été déterminés les répercussions, les coûts et les obligations.

d. La définition des rôles et des obligations des autres ministères fédéraux, en matière de financement notamment.

e. La mesure dans laquelle les programmes fédéraux actuels peuvent empêcher d'autres problèmes semblables à l'occasion de nouveaux projets d'exploitation des ressources.

ENTENTES SUR LES INCENDIES DE FORÊT

OBJECTIF

Enrayer et prévenir les incendies et assurer la protection des forêts situées sur les terres des réserves.

DOCUMENTS HABILITANTS

La Loi sur les Indiens, article 57; le Règlement sur le bois de construction des Indiens

DESCRIPTION

Dans le cadre d'ententes de récupération des frais conclues avec le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), les provinces ou la Société de la conservation (Québec) assurent des services de prévention des feux de forêt dans les réserves.

BÉNÉFICIAIRES

Les bandes indiennes qui vivent dans les réserves.

DÉPENSES (milliers $)

	83-84	84-86	85-86	86-87	87-88
F & E (autres dép.)	868	900	40	40	40
Subventions et contributions	-	-	860	860	860
TOTAL	868	900	900	900	900

OBSERVATIONS

En application de la Loi sur les Indiens, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien exerce des pouvoirs de fiduciaire au nom de la Couronne pour administrer les terres des réserves et les ressources naturelles qui s'y trouvent. Ces réserves comprennent une superficie totale de 5 millions d'hectares dont un million sont, selon le Service canadien des forêts (SCF), des terres boisées situées dans des régions accessibles à des fins commerciales.

Au Canada, la superficie des forêts détruites par le feu chaque année dépasse la superficie déboisée à des fins commerciales. Comme les incendies s'étendent parfois sur de grandes distances dans une ou plusieurs provinces, il ne serait guère efficace que le MAINC s'occupe seul de la prévention des incendies sur des terres dispersées. À cet égard, les ententes contractuelles conclues entre le ministère et les provinces, ou la Société de la conservation au Québec, sont à la fois efficaces et rentables.

ANALYSE

Les contrats actuels conclus entre le MAINC et les provinces ou la Société de la conservation règlent de façon rentable le problème des incendies dans les réserves. Ces ententes pourraient faire partie de l'examen de la gestion des forêts dont il est question dans la section qui porte sur les fonds en fiducie et les réserves.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de maintenir les ententes conclues avec les provinces et le secteur privé pour les services de prévention des incendies de forêt et d'inclure le présent programme dans les propositions concernant de la gestion de la mise en valeur des ressources qui sont formulées dans l'examen du Programme des ressources naturelles et du fonds en fiducie des Indiens.

MINÉRAUX ET MÉTAUX

APERÇU

L'industrie

Aux fins de la présente étude, le secteur des minéraux et des métaux s'entend de toutes les activités se rattachant à l'exploration, à l'exploitation minière, au broyage et à la concentration, à la fusion et à l'affinage des minéraux non combustibles et des métaux au Canada.

Cette industrie doit soutenir la concurrence d'un marché international de plus en plus compétitif à mesure que des nouveaux producteurs des pays du tiers monde établissent de nouvelles sources d'approvisionnement. Elle a d'ailleurs traversé récemment une période d'offre excédentaire marquée par une chute du prix de la plupart des produits et elle a déployé un effort considérable afin de réduire ses coûts et d'augmenter sa productivité de manière à résister à cette concurrence des bas prix mondiaux.

Le Canada est non seulement le troisième producteur de minéraux et de métaux du monde (derrière les États-Unis et l'URSS), mais il en est aussi le plus grand exportateur. Il produit environ 60 minéraux et se classe parmi les six premiers pays pour le nickel, le zinc, l'amiante, la potasse, le molybdène, le soufre, le gypse, l'argent, le platine, l'or, le cuivre, le plomb, l'aluminium et le minerai de fer.

En 1983, le secteur avait une production d'une valeur approximative de 21 milliards de dollars et employait directement plus de 160,000 travailleurs.

S'ajoutent les activités en avals telles que le formage et la fabrication de minéraux et métaux, qui comptent pour 20 milliards et occupent 235,000 personnes. (Les statistiques sur ce secteur sont présentées à l'appendice I).

En 1983, les exportations ont dépassé de plus de 5.9 milliards les importations. La majeure partie en était destinée aux États-Unis (60 %), à la Communauté économique européenne (9 %) et au Japon (8 %). Il s'agit donc d'une importante source nette de devises.

La richesse et les emplois créés, ainsi que la balance commerciale favorable attribuée à cette industrie, appellent et justifient l'appui que le gouvernement fédéral lui accorde.

Programmes fédéraux

Aux termes du mandat général que la Constitution lui attribue, le gouvernement fédéral fournit des services pour la réglementation du commerce, la compilation des statistiques et l'atténuation des déséquilibres régionaux. En outre, le gouvernement fédéral assure, à l'échelle nationale, des capacités de recherche-développement que les entreprises ou les régions ne pourraient pas s'offrir d'une façon rentable. Par conséquent, bien que la propriété et la gestion de la plupart des ressources minérales reviennent aux provinces, le gouvernement fédéral fournit une vaste gamme de services, notamment la cartographie géologique, la recherche et le développement, la coordination entre les régions, l'aide transmise aux termes d'ententes avec les provinces et un appui aux échanges commerciaux avec l'étranger.

Énergie, Mines et Ressources Canada (EMRC) joue un rôle prépondérant dans la prestation des services du gouvernement fédéral. Voici comment :

a. La Commission géologique du Canada mène des recherches et activités connexes en sciences de la terre et produit des cartes géologiques. Ce service appuie l'exploration et l'exploitation des minéraux au Canada.

b. Le CANMET dirige la recherche à moyen et à long termes liée à l'exploitation minière, au traitement des minéraux et aux métaux ainsi que la recherche sur l'hygiène, la sécurité et l'environnement.

c. Le Secteur de la politique minérale (SPM) d'EMRC élabore les politiques du gouvernement ayant trait aux minéraux et aux métaux et administre les ententes de mise en valeur des minéraux (EMVM) conclues avec les provinces.

Les autres ministères du gouvernement fédéral engagés dans des activités ayant trait à ce secteur sont

a. le ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR), qui favorise le développement régional en aidant les industries d'aval (fonte, affinage et autres);

b. le ministère des Affaires extérieures, qui s'occupe des négociations avec l'étranger et assure les services relatifs au commerce extérieur.

c. le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), qui donne des avis et prend des mesures concernant les minéraux se trouvant sur les terres indiennes et dans les territoires.

La nécessité d'une politique minérale nationale

Le Groupe d'étude a constaté qu'aucun cadre d'action national ne guide les activités des divers ministères et organismes intervenant dans le domaine des minéraux et des métaux : Énergie, Mines et Ressources, Expansion industrielle régionale, Finances, Agence canadienne de développement international (ACDI) et Affaires extérieures. En conséquence, les stratégies sectorielles et commerciales de ces ministères ne tiennent pas toujours compte de l'ensemble des besoins nationaux et peuvent même parfois se nuire. Par exemple, l'ACDI appuie à l'étranger des projets d'exploitation des minéraux qui font concurrence aux producteurs canadiens. L'orientation commune des objectifs fait aussi défaut dans les divers organismes relevant d'EMRC, tels que le CANMET et la Commission géologique du Canada (CGC). Les EMVM que le gouvernement fédéral a négociées avec les provinces accusent aussi l'absence d'un cadre d'action et d'objectifs généraux.

D'après le Groupe d'étude, les ressources seraient utilisées à meilleur escient si tous les programmes visaient un même ensemble d'objectifs nationaux clairs et précis. Une éventuelle politique nationale des minéraux devrait d'abord servir à fixer ces objectifs.

Cette politique, telle qu'envisagée par le Groupe d'étude, comporterait deux éléments essentiels :

a. L'établissement d'objectifs ou de buts susceptibles de guider l'élaboration des programmes et activités pour tout le pays. D'un nombre limité, ils seraient concis et prévus pour durer un certain nombre d'années. La Stratégie forestière du Canada est un exemple d'énoncé sectoriel de ce genre. Ces objectifs devraient tenir compte de l'importance que le

commerce extérieur et les marchés internationaux revêtent pour le Canada.

b. La définition claire des rôles et responsabilités de chaque intervenant, à savoir l'industrie, les travailleurs et les gouvernements fédéral et provinciaux. À l'évidence, la responsabilité de la création des richesses dans ce secteur incombe à l'industrie. Quant aux gouvernements, leurs tâches seraient fonction des attributions dont les impartit la Constitution et de leur capacité de fournir à l'industrie l'appui et la stabilité dont elle a besoin.

La politique relative aux minéraux devrait s'appuyer sur une stratégie nationale qui ferait le point sur les principaux minéraux se trouvant au Canada, et donnerait pour chacun un aperçu des marchés internationaux, de la conjoncture économique et des derniers progrès techniques. Cette stratégie évaluerait les perspectives à long terme de la demande mondiale, les facteurs qui peuvent influer sur elle à la hausse ou à la baisse et les nouvelles utilisations possibles. Elle énumérerait les produits minéraux susceptibles d'apporter des richesses substantielles au Canada. Ainsi, les gouvernements pourraient concentrer en priorité les ressources limitées dont ils disposent sur la mise en valeur des produits minéraux appelés à tenir une large place dans l'économie du Canada.

Rationalisation

En ce qui concerne les connaissances et les stratégies relatives aux marchés et aux produits, il semble que les activités d'EMRC, du MEIR et d'AEC se chevauchent dans une certaine mesure. De plus, certains observateurs ont fait remarquer que le Secteur de la politique minérale d'EMRC est trop doté et qu'il mène des travaux déjà exécutés dans d'autres ministères ou par des experts-conseils du secteur privé. Faute de temps, le Groupe d'étude n'a pas essayé d'examiner les activités particulières ou les besoins en ressources humaines de chaque ministère. Une fois le rôle et les responsabilités du gouvernement fédéral définis dans la politique nationale relative aux minéraux, la rationalisation des responsabilités et des besoins en personnel des divers ministères fédéraux se fera plus facilement.

Dans cet examen, le Groupe d'étude a souvent été frappé par le caractère imprécis des objectifs de programmes. Comment s'étonner alors que les activités s'égarent parfois dans tous les sens. L'objectif de la politique minérale d'EMRC est un exemple frappant de ce manque de précision. En voici un passage :

> (traduction)
> "évaluer les répercussions économiques, sociales, fiscales, régionales et environnementales des politiques et des stratégies de remplacement."

Le Groupe d'étude estime qu'un tel objectif, qui peut pratiquement tout englober, ne fournit aucun point de repère utile pour mesurer le rendement et ouvre la porte à une expansion indéfinie du ministère. Par comparaison, l'objectif de la société de construction d'ascenseurs Otis est un modèle de clarté et de précision : déplacer rapidement les gens sur des courtes distances, horizontalement et verticalement. Un objectif formulé, par exemple, en ces termes : "aider l'industrie minière à exploiter et à produire des minéraux et des métaux au plus bas prix possible, afin d'accroître les débouchés mondiaux et d'étendre le secteur de la fabrication du Canada" constituerait un progrès.

Participation de l'industrie

La plupart des programmes que le Groupe d'étude a examinés ont été conçus pour fournir une aide au secteur des minéraux et des métaux. Mais, souvent, à mesure qu'ils se sont étendus, leurs responsables en ont, semble-t-il, oublié le but initial. Pour empêcher que cela se produise, il importe que l'industrie joue un rôle plus actif dans la définition des priorités et la sélection des projets pour les programmes tels que les levés géologiques, les travaux de recherche et développement et les ententes de mise en valeur des minéraux conclues entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Un tel processus de coopération et de coordination devrait faire en sorte que les programmes fédéraux répondent mieux aux exigences particulières du secteur.

ANALYSE

Toute évolution dans les programmes du secteur des minéraux et des métaux suppose, au préalable, la formulation d'une politique nationale qui définisse clairement le rôle des gouvernement fédéral et provinciaux et énumère des objectifs nationaux. Il faudrait aussi élaborer une stratégie des produits minéraux qui servira à fixer les priorités et à répartir au mieux les ressources des gouvernements entre les diverses secteurs de l'industrie.

Dès que les responsabilités fédérales seront définies et réparties entres les ministères, les exigences de ces derniers en matière d'organisation et de ressources humaines pourront être établies. Les activités qui ne serviront pas directement des objectifs nationaux clairement définis et jugés acceptables devraient être supprimées. Cette rationalisation devrait aboutir à une réduction globale des ressources humaines.

Il faudrait élaborer des procédures visant à faire participer l'industrie minière, de façon suffisante et au moment opportun, à l'établissement des priorités et à la sélection des projets à inclure dans les ententes de mise en valeur des minéraux.

Afin d'améliorer l'orientation de la recherche et la communication des résultats, il faudrait accroître les échanges de personnel entre le CANMET, d'autres ministères fédéraux, les universités et l'industrie; il faudrait recourir davantage aux projets de recherche financés et réalisés conjointement par l'industrie et le gouvernement.

Le Groupe d'étude estime que le processus décrit ci-dessus mènera à une utilisation beaucoup plus efficace des ressources de l'État, a l'avantage du secteur canadien des minéraux et des métaux et, partant, de l'économie nationale dans son ensemble.

Le Groupe d'étude conclut que le ministre d'État (Mines) est le mieux placé pour coordonner l'élaboration d'une politique et de programmes nationaux relatifs à l'exploitation minière. Pour ce faire, il lui faudra une structure organisationnelle et un personnel. Dans ce contexte, le Groupe d'étude estime que le ministre responsable des Mines devrait avoir un sous-ministre associé

relevant directement de lui, et non du sous-ministre d'EMRC. Cette nouvelle structure ne devrait pas empêcher la prestation de services administratifs communs par l'entremise du sous-ministre d'EMRC. Une structure analogue est proposée pour le secteur de la foresterie.

SECTEUR DES MINÉRAUX ET DES MÉTAUX - 1983
DIMENSIONS ÉCONOMIQUES

DESCRIPTION	Nombre de sociétés*	Valeur de la production (milliards $)	Emploi**	Balance commerciale des biens (millions $)
ÉTAPE 1				
Production des minéraux primaires				
Mineraux métalliques		7.4	52,500	
Minéraux non métalliques		1.9	14,100	
Matériaux structurels		1.7	4,000	
Services relatifs aux mines			14,400	
Total	**4,814**	**11.0**	**85,000**	**+ 2,860.9**
ÉTAPE 2				
Première transformation des métaux				
Fonte et affinage		4.1	30,600	
Usines sidérurgiques		6.3	46,700	
Total	**355**	**10.4**	**77,300**	**+ 3,977.4**
ÉTAPE 3				
Fabrication des produits métalliques et non métalliques semi-ouvrés				

Laminage, moulage et extrusion des métaux		2.8	27,100	
Fil et produits dérivés		2.5	17,400	
Produits des minéraux non métalliques		4.7	48.700	
Total	**1,788**	**10.0**	**93,200**	**-15.4**
ÉTAPE 4				
Fabrication des produits métalliques				
Total	**5,906**	**9.0**	**142,500**	**-498.6**
TOTAL	**12,863**	**40.40**	**398,000**	**+ 6,324.3**

* Rapport Calura 1981 (avril 1984)
** Énergie, Mines et Ressources, Statistique Canada, 1983P

LA POLITIQUE D'EMR RELATIVE AUX MINÉRAUX

OBJECTIF

Établir des politiques et des stratégies visant à ce que le secteur des minéraux et des métaux apporte une contribution maximale au bien-être économique du Canada et à ce que ces ressources soient utilisées au mieux; renseigner les intéressés sur les répercussions possibles de l'exploitation des minéraux à l'étranger; analyser les politiques et les stratégies quant à leurs conséquences économiques, sociales, fiscales et régionales ainsi qu'à leur effet sur l'environnement et les entreprises.

DOCUMENTS HABILITANTS

La Loi sur le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources et la Loi sur les ressources et les relevés techniques

DESCRIPTION

La Loi constitutionnelle de 1982 confirme que les ressources minérales appartiennent aux provinces. La coordination du secteur des mines et des minéraux, attribution du gouvernement fédéral, a été déléguée à EMRC, conformément à la Loi sur les ressources et les relevés techniques et la Loi organique de 1983.

Le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources est chargé de coordonner, de promouvoir et de recommander des politiques nationales ayant trait à l'énergie, aux mines, aux minéraux et à d'autres ressources non renouvelables et d'élaborer des plans en vue de conserver, de mettre en valeur et d'utiliser ces ressources. Il est aussi habilité à établir des laboratoires scientifiques, à mener des recherches et des levés techniques pour l'évaluation des ressources minérales et énergétiques, à établir et à publier des cartes et à mener des recherches scientifiques et économiques ayant trait aux industries minière et métallurgique du Canada. EMRC exerce aussi, auprès des autres ministères et de l'industrie, un rôle de consultation et d'orientation pour ce qui concerne l'offre et la demande de minéraux, au pays et à l'étranger.

Le ministère analyse de façon prospective le marché international des minéraux et des métaux ainsi que celui des produits et des technologies dans ce secteur. Il organise aussi et, s'il y a lieu, dirige des missions dans d'autres pays à des fins de développement des marchés ou de sensibilisation. Il élabore, négocie et gère les ententes fédérales-provinciales de mise en valeur des minéraux, il dispense des conseils techniques à ce sujet et joue un rôle consultatif général auprès des industries d'exploitation minière grâce à ses avis et à ses publications. EMRC dresse l'"Annuaire des minéraux du Canada" dont les données statistiques sont utilisées et publiées par Statistique Canada et agit comme le principal conseiller de Revenu Canada (Impôt et Douanes et Accise) pour ce qui concerne les minéraux.

BÉNÉFICIAIRES

Les autres ministères du gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux, les entreprises dont les activités touchent aux minéraux et la recherche économique universitaire.

DÉPENSES (milliers $)

Cette activité représente quelque 4 % des dépenses totales et environ 5 % de l'ensemble des années-personnes d'EMRC.

	83-84		84-85		85-86	
	$	A.-P.	$	A.-P.	$	A.-P.
Élaboration de politiques et de programmes	2,867	7	1,782	36	1,826	34
Stratégie des minéraux et des métaux	3,471	41	5,646	43	6,839	54
Stratégie des ressources et information	2,073	54	2,364	44	2,465	41
Analyse des politiques économiques et financières	916	17	1,148	16	1,236	16

	83-84		84-85		85-86	
	$	A.-P.	$	A.-P.	$	A.-P.
Gestion et soutien des activités	771	16	1,183	15	1,496	20
TOTAL	10,098	135	12,123	154	13,862	165

58 % des dépenses globales se rapportent au personnel et 42 % à tous les autres postes de dépenses de fonctionnement.

OBSERVATIONS

Il n'existe aucune politique nationale relative aux minéraux qui définisse clairement les objectifs et l'orientation du gouvernement fédéral; de même, il n'y a aucune entente avec les provinces qui précise le rôle d'EMRC.

L'industrie des minéraux et des métaux exporte beaucoup et apporte une contribution importante à la balance commerciale du Canada. Les entreprises qui soutiennent la concurrence sur les marchés extérieurs ont besoin de renseignements sur l'offre et la demande mondiale, les activités des nations concurrentes et autres questions du même ordre. Grâce à ses délégués commerciaux en poste dans les ambassades, le gouvernement fédéral est en mesure de fournir à l'industrie les renseignements dont elle a besoin.

Une part importante de la politique minérale touche les réserves de minerai, le développement régional et l'emploi. Il faudrait tenir davantage compte des marchés internationaux, des pressions de la concurrence et d'autres facteurs extérieurs influant sur l'industrie, notamment en participant au Groupe d'étude des Nations Unies sur le plomb et le zinc. L'élaboration des stratégies et l'établissement des priorités s'en trouveraient facilitées.

Les rôles et les responsabilités d'EMRC et du ministère des Affaires extérieures en matière de commerce extérieur ne sont pas assez clairs, semble-t-il. EMRC devrait fournir à l'industrie des services de commercialisation et de technologie centralisés. Les autres services commerciaux, qui sont actuellement répartis entre EMRC, le MEIR et les Affaires extérieures, devraient également être rationnalisés. Le ministère des Affaires extérieures prépare, à

l'intention du Groupe de travail, un mémoire sur la gestion fédérale des programmes relatifs au commerce extérieur. Le ministère devrait soumettre une proposition à cet égard.

Les études concernant l'économie et les produits font parfois double emploi. EMRC, MEIR, Finances Canada, et certaines provinces mènent des travaux analogues. Il semble que les responsabilités de chaque ministère fédéral en matière de minéraux et de métaux ne soient pas clairement définies. Le Secteur de l'énergie et celui de la politique minérale font des études économiques générales qui sont peut-être communes aux deux secteurs et qui pourraient être combinées.

La qualité de nombre des études que publie le Secteur de la politique minérale n'est pas à la hauteur des normes professionnelles établies par les firmes de recherche économique et de recherche sur les produits à des fins commerciales. Plusieurs sociétés minières ont avoué ne pas servir des travaux du ministère dans leurs analyses. Elles complètent plutôt leurs propres travaux en achetant des études faites par des firmes d'experts-conseils telles que CRU, Chase Econometrics, etc.

Le secteur de la politique minérale (EMRC) a accru son effectif de 20 % depuis 1983-1984 (de 135 à 165 A.P.). Cette adjonction de 30 personnes est liée aux ententes fédérales-provinciales de mise en valeur des minéraux.

La collecte de données statistiques, leur vérification et la liaison avec les provinces mobilisent 18 des 41 années-personnes de la Direction de l'information et de l'approvisionnement en ressources. L'industrie a exprimé des doutes quant à la nécessité d'affecter autant d'années-personnes à cette fonction.

Plusieurs personnes qui connaissent bien le Secteur de la politique minérale ont indiqué que cet élément du ministère pourrait être réduit de 50 années-personnes, sans que cela nuise à l'essentiel de son travail.

ANALYSE

Aucune politique nationale ne régit le secteur des minéraux et des métaux au Canada. Le rôle et la responsabilité du gouvernement fédéral et des autres intervenants de ce secteur doivent être clairement établis,

et il faut que les divers éléments concernés se mettent d'accord sur des objectifs et des stratégies qui serviront à guider et à coordonner leurs efforts futurs.

Il semble que le Secteur de la politique minérale soit surdoté, selon l'opinion de personnes bien informées du fonctionnement de ce secteur, et il semble que des chevauchements existent non seulement entre les secteurs d'EMRC chargés de la politique mais entre certains ministères fédéraux tels les Affaires extérieurs et le MEIR.

Les études sur les produits que mène le Secteur de la politique minérale d'EMRC ont une valeur limitée pour l'industrie minière et métallurgique du Canada, car elles ne répondent pas aux normes professionnelles de cette dernière.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage :

a) de concert avec les provinces, les territoires et le secteur privé, d'élaborer :

une politique nationale du secteur des minéraux et des métaux qui définisse clairement les rôles et les responsabilités de chaque intervenant et précise des objectifs nationaux; et

une stratégie nationale des produits minéraux devant servir de guide à la répartition des ressources de l'État au sein du secteur des minéraux et des métaux.

b) d'élaborer, en consultation avec l'industrie des minéraux et des métaux, des propositions aux fins suivantes :

obtenir, en permanence, des renseignements sur les marchés internationaux dont l'industrie a besoin;

communiquer en temps opportun ces renseignements au secteur privé et aux gouvernements provinciaux; et

utiliser ces renseignements pour l'élaboration des stratégies et des programmes du gouvernement fédéral ayant trait à l'industrie des minéraux.

c) d'élaborer, à l'intention du gouvernement, une politique visant l'achat des meilleurs études disponibles sur les produits réalisées par le secteur privé, les études internes étant limitées aux cas où le ministère a un accès privilégié aux données.

d) d'adopter un plan en vue de :

répartir entre les trois ministères les responsabilités du gouvernement fédéral précisées dans la politique nationale susmentionnée, en évitant les chevauchements et les doubles emplois. Cette répartition devrait s'articuler autour de l'actuel Secteur de la politique minérale, de manière à en étendre et en étoffer le champ d'action;

cerner les besoins en matière de responsabilités, d'organisation et de ressources humaines que suppose l'exécution des activités susmentionnées; et

réduire de 50 A.-P. l'ensemble des ressources actuellement affectées à ces activités.

CENTRE CANADIEN DE LA TECHNOLOGIE DES MINÉRAUX ET DE L'ÉNERGIE (CANMET)

OBJECTIF

Faire valoir l'apport que les minéraux et l'énergie représentent pour l'économie canadienne en menant des travaux de recherche-développement sur l'extraction minière, le traitement des minéraux et l'utilisation des métaux, des minéraux industriels et des combustibles. Ces travaux :

a. donnent au ministre des renseignements dont il se sert pour établir les politiques relatives aux ressources non renouvelables;

b. répondent aux objectifs sociaux du gouvernement ayant trait à l'hygiène, à la sécurité et à l'environnement; et

c. appuient la recherche-développement réalisée dans l'industrie et, partant, favorisent le rendement économique et la productivité de l'industrie.

DOCUMENTS HABILITANTS

La Loi sur le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources; la Loi sur les ressources et les relevés techniques; la Loi sur les explosifs

DESCRIPTION

Le CANMET a été fondé en 1907 pour fournir aux industries minières et métallurgiques du Canada une aide scientifique et technique en complément des activités de la Commission géologique du Canada. Ayant pris sur le plan des installations et des compétences une ampleur nationale, le CANMET continue de dispenser ce service au regard de ressources minérales dont la plupart appartiennent aux provinces.

Pendant la Seconde Guerre mondiale, devant la montée en flèche de l'activité de fabrication, les travaux du CANMET se sont étendus à la transformation des métaux et au contrôle de la qualité. Puis, lorsque Énergie, Mines et

Ressources Canada (EMRC) a été chargé des politiques minérales et énergétiques et en égard à l'intérêt croissant du gouvernement pour la qualité de la vie, tant du point de vue de l'hygiène et de la sécurité au travail que de l'assainissement du milieu, le CANMET a étendu ses travaux de recherche et de développement à ces domaines.

Les trois volets des responsabilités du CANMET et les ressources qu'il leur consacre se présentent comme suit :

a. **Recherche-développement à l'appui de l'action des pouvoirs publics (10 %)** - normes, certification, évaluation des ressources et recherche-développement à l'appui de l'établissement des politiques et de la réglementation.

b. **Technologie de la protection (33 %)** - hygiène et sécurité dans les mines, traitement de l'eau et des effluents, qualité et intégrité des constructions.

c. **Technologie de la productivité (plus de 50 %)** - Aménagement d'installations nationales, mise au point de méthodes d'extraction des minéraux et techniques de production perfectionnées.

En 1980, les dépenses globales de recherche-développement dans l'industrie des minéraux et des métaux, au Canada, se sont chiffrées à 220 millions de dollars, réparties comme suit :

a. Industrie - 145 millions (66 %);

b. Gouvernement fédéral - 47 millions (21 %); et

c. Gouvernements provinciaux et autres - 28 millions (13 %).

Le CANMET a fait les trois quarts des travaux de recherche-développement du gouvernement fédéral et le reste a été donné en sous-traitance par cet organisme et d'autres ministères, à l'industrie et aux universités.

Pour 1985-1986, les activités de recherche-développement du CANMET se répartissent comme suit :

	A.-P.	(millions $)
Exploitation minière	71	7.7
Traitement des minéraux	189	18.3
Métaux et matériaux	141	10.2
Extraction et préparation du charbon	59	6.2
Technologie des combustibles	178	27.1
Services d'information sur la technologie	36	2.1
Services techniques	61	2.6
Gestion et soutien de l'activité	55	4.1
	789	78.3
Essais et recherche sur les explosifs	14	.7
	803	79.0

Les paragraphes suivants donnent une description succincte de chaque sous-activité (d'après les programmes actuels) et indiquent, en pourcentage, les dépenses consacrées à chaque grand domaine.

Exploitation minière (7.7 millions) : recherche sur les problèmes de stabilité du sol et sur la mécanique des roches, en particulier dans le nord de l'Ontario au Laboratoire de recherche minière d'Elliot Lake (15 %); examen et évaluation de procédés et de matériels d'extraction nouveaux (10 %); recherche ayant trait à l'hygiène, à la sécurité et à la salubrité dans les mines (60 %); calcul des réserves minérales; certification du matériel.

Traitement des minéraux (18.3 millions) : les projets sont axés sur l'accroissement de la productivité - extraction efficace des métaux contenus dans les concentrés complexes ou les minerais à faible teneur, techniques informatisées visant l'accroissement du rendement des usines, récupération des sous-produits (45 %); aspects environnementaux, notamment la pollution attribuable aux résidus minéraux (20 %); recherche sur les propriétés des matières et leurs usages possibles (20 %); évaluation des minéraux, normes et spécifications.

Métaux et matériaux (10.2 millions) : recherche sur le contrôle et la prévention de la corrosion (15 %); propriétés des matériaux (15 %); mise au point de méthodes de moulage (15 %) et de soudage (10 %); analyse de la défaillance des matériaux (12 %); certification et intégrité des constructions (10 %); technologie du travail des métaux et instruments de précision de pointe.

Extraction et préparation du charbon (6.2 millions) : les projets sont axés sur l'amélioration de la récupération du charbon (35 %) et la réduction des émissions sulfureuses (15 %); les questions d'hygiène et de sécurité (25 %), en particulier au Cap-Breton (Laboratoire de Sydney); la promotion de l'adoption d'une nouvelle technologie d'extraction minière (15 %).

Technologie des combustibles (27.1 millions) : la recherche dans ce domaine est fortement appuyée par le Programme de recherche et de développement énergétiques. Les projets sont axés sur la récupération, la mise en valeur, etc. des pétroles bruts lourds et les technologies des combustibles de remplacement, notamment la gazéification et la liquéfaction du charbon, etc.

Services d'information technique (2.1 millions) : bibliothèque nationale, documentation technique et publications.

Services techniques (2.6 millions) : fournissent des services d'ingénierie et d'exploitation à l'appui des activités du CANMET.

Gestion et soutien de l'activité (4.1 millions) : moyens nécessaires à la gestion et au soutien des activités du CANMET.

Essais et recherche sur les explosifs (0.7 million : mise à l'essai et certification des explosifs fabriqués ou importés au Canada et recherche-développement connexes.

La coordination des activités du CANMET avec celles de l'industrie, des provinces et des universités se fait tant officiellement qu'officieusement. Officiellement, le Comité consultatif national sur la recherche en génie minier et métallurgique (CCNRGMM) examine les propositions de projets et fait des recommandations aux gestionnaires du CANMET. Le CCNRGMM (et ses cinq sous-comités) se compose de représentants de l'industrie, des universités et des instituts de recherche provinciaux. Par ailleurs, des contacts officieux entre le CANMET et d'autres chercheurs sont entretenus de façon permanente.

BÉNÉFICIAIRES

Les entreprises du secteur des minéraux et des métaux et leurs employés, les ministères et organismes des gouvernements fédéral et provinciaux qui se servent des résultats ou des ressources du CANMET pour l'exécution de leur mandat (par exemple, Environnement Canada, MEIR, Santé et Bien-être Canada).

DÉPENSES (milliers $)

1985-86	A.-P.	Traitements et avantages sociaux	F & E (Autres dépenses)	Immobilisations	Subventions et contributions	Total
Minéraux	524	22,210	9,443	4,175	--	33,828
Extraction et préparation du charbon	57	2,424	3,198	330	--	5,952
Énergie tirée de l'uranium	208	9,393	21,494	5,590	55	36,532
TOTAL	789	34,027	34,135	10,095	55	78,312

Environ 54 % de l'ensemble concerne le financement de projets spéciaux, notamment le Programme de recherche et de développement énergétiques (31 millions), les ententes de mise en valeur des minéraux (4 millions) et le Programme national sur les résidus d'uranium (3 millions).

OBSERVATIONS

Le rôle du CANMET dans la recherche sur l'exploitation minière et les minéraux a été établi il y a de nombreuses années, à une époque où les gouvernements provinciaux ne disposaient que de moyens très limités à cet égard. Le Centre s'est donc doté d'installations et de compétences à l'échelle nationale. Il joue un rôle nécessaire et utile, étant donné la grande variété de travaux de recherche-développement à effectuer et l'importance que le secteur revêt pour les recettes d'exportation et la balance commerciale.

Les projets de recherche du CANMET visent en général des résultats à moyen ou long termes contrairement à la recherche industrielle, qui est orientée sur l'amélioration à court terme des produits ou de la productivité. De plus, le Centre s'attache surtout à des questions d'intérêt général pour l'industrie et le pays et à des projets où il peut réaliser des économies d'échelle, grâce à l'utilisation d'une installation nationale.

L'industrie des minéraux et des métaux est constituée d'un nombre relativement faible de grands producteurs intégrés et d'un grand nombre de petites entreprises spécialisées, notamment dans la transformation des minéraux et la fabrication des métaux. Tandis que les grands producteurs peuvent mener (et mènent effectivement) leurs propres recherches, les petites et moyennes entreprises, qui ne peuvent pas s'offrir d'installations à elles, doivent compter dans une plus grande mesure sur les services d'un organisme tel que le CANMET.

Depuis le début du siècle, la demande mondiale de métaux et de minéraux a souvent été forte. Le Canada disposait des ressources et de la technologie nécessaires pour approvisionner ce marché et pour soutenir la concurrence. Quel que soit, pratiquement, le domaine sur lequel elles aient porté, les activités de recherche-développement ont eu des retombées utiles.

Mais, depuis une vingtaine d'années, la situation mondiale s'est modifiée. L'offre de minéraux et de métaux a augmenté, et des pays disposant de minerais à haute teneur et d'une main-d'oeuvre relativement peu coûteuse sont apparus sur le marché. La demande pour certains minéraux a donc chuté, et les prix ont suivi. L'industrie canadienne a réagi en adoptant des mesures visant à réduire sensiblement ses coûts et à augmenter son efficience. Toutefois, certains secteurs de l'industrie devront peut-être conclure qu'ils ne peuvent plus faire face à la concurrence internationale avec leurs produits traditionnels.

Afin de réaliser son mandat, à savoir aider à l'amélioration du rendement économique et de la productivité de l'industrie, et d'utiliser au mieux ses propres ressources, le CANMET doit

a. orienter ses efforts de recherche-développement en fonction d'une industrie maintenant sujette à une intense concurrence internationale; et

b. communiquer les résultats de ses travaux de recherche-développement, pour qu'ils soient utilisés au maximum.

Selon certains, le CANMET serait guidé avant tout par des considérations scientifiques plutôt que par les intérêts de l'industrie des minéraux et des métaux. Les idées de projets émanent des scientifiques et les programmes consistent en un assemblage de projets individuels. L'utilité de certains projets pour l'industrie n'est pas toujours évidente.

Les intéressés estiment que le Comité consultatif national de recherche en génie minier et métallurgique ne constitue pas l'outil idéal pour orienter les recherches du CANMET dans un sens qui servirait l'industrie; en effet, dans de nombreux cas, ce n'est que lorsque les travaux ont déjà commencé que le Comité présente ses observations sur les projets. De plus, il ne participe pas d'assez près à la sélection et à l'élaboration des initiatives. Manifestement, le Comité consultatif se contente d'influer sur le programme du CANMET au lieu d'en déterminer l'orientation générale.

S'agissant des produits de base, il n'y a, à EMRC, aucune stratégie précise d'orientation en ce qui concerne l'établissement des priorités. La recherche du CANMET pourrait être mieux canalisée si les priorités étaient choisies en fonction d'une politique nationale comportant des stratégies précises en matière de produits de base.

Un pourcentage relativement faible des ressources du CANMET sert à la recherche liée à la technologie et à la productivité dans les secteurs minier et minéral. Dans les domaines de l'extraction minière, de la transformation des minéraux et du charbon, une importante partie des efforts du Centre concerne l'hygiène, la sécurité et la salubrité des mines. Bien que personne ne puisse contester la nécessité toujours actuelle de telles activités, leur caractère prioritaire peut être remis en cause au moment où l'industrie subit de si fortes pressions et où l'amélioration de la productivité est capitale.

Il semble que la communication entre le CANMET et les chercheurs de l'industrie, en particulier dans les laboratoires ou les établissements de recherche, soit bonne. Par contre, la communication avec les gestionnaires et les bénéficiaires éventuels des travaux de recherche pourait être améliorée. Des rapports à deux sens à ce niveau constitueraient un important moyen de rendre la recherche du CANMET plus pertinente et plus utile à l'industrie.

Toutes les parties y gagneraient s'il y avait plus d'échanges de personnel entre le CANMET, les autres ministères fédéraux, les universités et l'industrie. La recherche ne serait plus faite de façon isolée, puisque les chercheurs connaîtraient mieux les besoins de l'industrie et que celle-ci serait davantage consciente des moyens du gouvernement. La communication des besoins et des résultats pourrait en être grandement améliorée.

De même, certains ont suggéré le financement conjoint et les projets en coopération comme moyens de mieux orienter la recherche et d'assurer une meilleure diffusion des résultats. Le Groupe d'étude note que le CANMET applique actuellement une recommandation du Groupe de travail ministériel visant un meilleur recouvrement des coûts.

ANALYSE

Le CANMET joue un rôle important dans l'éventail des activités de recherche-développement dans le secteur des minéraux et des métaux grâce à ses installations et ses compétences nationales, à la perspective qu'il offre de l'industrie dans son ensemble et à sa capacité de faire des recherches en vue du long terme.

Les objectifs du CANMET doivent être moins diffus. Les critiques à ce sujet découlent du fait que EMRC n'a pas de politique structurée pour ce qui touche les minéraux et les métaux, ce qui amène le CANMET à disperser ses efforts.

Les liens et les contacts entre le CANMET et certains intervenants de l'industrie sont faibles.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes:

a. Élaborer une stratégie relative aux produits minéraux et recenser les minéraux et métaux susceptibles de rapporter beaucoup au Canada à l'avenir, compte tenu de l'offre et de la demande mondiales.

b. Donner instruction au CANMET de concentrer ses efforts de recherche-développement sur les minéraux visés en a. et de mettre fin aux activités qui ne servent pas ces objectifs.

c. Charger un comité de gestion de diriger les activités de recherche-développement. Ce comité sera composé, en proportions raisonnables, de représentants du gouvernement et du secteur privé.

d. Réduire de 25 % le financement fédéral du CANMET et faire en sorte que ces fonds soient remplacés par une aide directe de l'industrie pour l'année financière 1987-1988.

e. Réduire de 10 % le personnel de recherche prévu au budget sur base A et compenser par du personnel détaché de l'industrie et des universités d'ici à 1988.

f. Déterminer, en consultation avec l'industrie des minéraux et des métaux, dans quelle mesure il serait possible de convertir le CANMET en un organisme de recherche indépendant dont le financement et la gestion seraient assurés à parts égales par l'industrie et le gouvernement, et quelles seraient les répercussions d'une telle mesure.

ENTENTES DE MISE EN VALEUR DES MINÉRAUX (ENTENTES AUXILIAIRES DES EDER)

OBJECTIF

Renforcer et diversifier le secteur de l'industrie des minéraux dans les provinces.

DOCUMENT HABILITANT

La Loi sur les ressources et les relevés techniques, chapitre R-7

DESCRIPTION

Les ententes de développement économique régional (EDER) constituent, pour le gouvernement fédéral, le principal mécanisme de coordination des initiatives fédérales-provinciales de développement régional. Élaborées conjointement avec les gouvernements provinciaux, elles forment le cadre de nombreuses ententes auxiliaires conçues pour répondre aux besoins sectoriels particulieres de chaque province. Ces ententes portent sur des domaines variés : exploitation minérale, foresterie, pêches, tourisme, etc.

Au début de 1984-1985, il existait des ententes d'exploitation des minéraux avec Terre-Neuve, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, le Manitoba et la Saskatchewan. À l'exception d'une contribution de 3.3 millions de dollars au programme de cartographie géologique de Terre-Neuve, elles prévoient généralement l'exécution de programmes fédéraux par le gouvernement central et de programme provinciaux menés par chaque province (exécution parallèle). Toutes les ententes comprennent d'importants programmes sur les sciences de la terre de la Commission géologique du Canada (CGC); des programmes de recherche sur l'exploitation minière et la transformation des minéraux réalisés par le CANMET; des études de faisabilité sur les marchés; et des programmes

d'information du public d'Énergie, Mines et Ressources Canada (EMRC).

En 1985-1986, de nouvelles ententes de mise en valeur des minéraux ont été conclues avec l'Ontario, le Québec et la Colombie-Britannique. Elles reflètent une réorientation certaine de la politique en ce qui concerne tant l'exécution que la portée des programmes. Les sciences de la terre y tiennent encore une place de choix, mais certains projets dépassent le champ des ententes antérieures. L'entente avec l'Ontario renferme des dispositions sur l'infrastructure et prévoit des contributions fédérales aux programmes de la province. L'entente conclue avec le Québec, qui sera entièrement gérée par la province, comprend un programme de recherche-développement sur l'amiante et un important programme d'appui à l'infrastructure. Celle qui a été signée avec la Colombie-Britannique sera exécutée par la province (à l'exception d'un levé géophysique dont se chargera la Commission géologique du Canada) et comprendra des programmes d'aide directe au développement minier.

Depuis 1981, la coordination des ententes de mise en valeur des minéraux est assurée par la Division du développement régional (minéraux) du Secteur de la politique minérale d'EMRC.

BÉNÉFICIAIRES

Les gouvernements fédéral et provinciaux, (par suite d'une amélioration de la coordination des programmes) et les sociétés du secteur privé qui exploitent des ressources minérales.

DÉPENSES

Pour la période de cinq ans visée par les huit ententes signées, la dépense globale du gouvernement fédéral sera de 134.5 millions de dollars. De cette somme, 61.3 millions représentent les contributions du gouvernement fédéral aux programmes exécutés par les provinces et 73.2 millions, les programmes du gouvernement fédéral proprement dits. L'appendice 1 donne le détail de ces dépenses.

OBSERVATIONS

La plupart des ressources minérales du Canada appartiennent aux provinces. Cependant, le gouvernement fédéral a toujours joué un rôle prépondérant dans les sciences de la terre et dans la recherche-développement sur les minéraux. Étant donné la responsabilité fédérale en matière de commerce et l'importante place que les minéraux et les métaux tiennent dans nos exportations, le gouvernement fédéral se doit de favoriser et de coordonner les activités de mise en valeur dans ce domaine.

Les ententes de développement économique régional (EDER) pourraient se révéler un mécanisme des plus efficaces et des plus souples pour la planification et l'exécution de programmes auxquels participeraient et s'intéresseraient les plus hautes instances gouvernementales. Ce potentiel est sous-exploité faute d'objectifs précis ou d'un consensus quant aux objectifs que ces ententes doivent atteindre. Les principes que les ministres responsables ont élaborés en 1985 posent de nombreux objectifs dont certains sont contradictoires. En effet, il y est à la fois question d'activités économiques réalisables et de la nécessité d'aplanir les disparités régionales persistantes. Or, pratiquement n'importe quel projet peut se réclamer de l'un de ces objectifs. Les diverses ententes auxiliaires sectorielles risquent donc de déboucher sur un assemblage de projets non structurés et n'ayant aucun lien entre eux.

Le cadre plus général des EDER pourrait continuer à proposer une vaste gamme d'objectifs. Mais il faudrait que les futures ententes auxiliaires en disposent de façon précise. Elles devraient être fondées sur une politique nationale pour chaque secteur (exploitation minière, foresterie, pêches, etc.) et les activités devraient se concentrer sur des projets rentables et sur la coordination des activités fédérales-provinciales permanentes prévues au budget sur base A. Un champ d'application élargi ou un financement fédéral accru pourraient être prévus dans le cas des régions désavantagées; cette aide supplémentaire devrait être destinée à des projets économiques et réalistes.

Le niveau du financement fédéral au titre des ententes de mise en valeur des minéraux est déterminé en grande partie par les priorités que les provinces établissent pour l'ensemble des secteurs appuyés en vertu des EDER.

Le Groupe d'étude a donc concentré son examen sur l'utilité des dépenses du gouvernement et non sur leur niveau.

L'industrie et les gouvernements considèrent les ententes de mise en valeur des minéraux comme un bon moyen de coordonner les efforts intergouvernementaux dans un domaine de compétence provinciale. Cependant, les projets choisis ne procurent pas nécessairement le maximum d'avantages à l'industrie des minéraux, étant donné :

a. L'absence d'une politique dans le cadre de laquelle pourraient être fixés les objectifs nationaux et régionaux. Les ententes relatives aux minéraux sont moins focalisées que celles qui touchent la foresterie, pour lesquelles un consensus fédéral-provincial a été atteint au sujet des objectifs.

b. L'insuffisance de la participation de l'industrie à la sélection des projets, des priorités et du financement. Un certain nombre de représentants de l'industrie ont déclaré que les ententes de mise en valeur des minéraux se fondaient davantage sur les perceptions des gouvernements et les considérations administratives que sur les besoins de l'industrie.

ANALYSE

Les ententes de mise en valeur des minéraux, comme les autres ententes auxiliaires des EDER, peuvent constituer un mécanisme efficace et souple de coordination des activités fédérales-provinciales. Toutefois, si elles visent des objectifs contradictoires, elles peuvent facilement dégénérer en un assemblage de projets non structurés. De toute évidence, un cadre national d'action s'impose pour axer ces ententes sur la réalisation du potentiel économique de l'industrie (par opposition aux buts sociaux et à la répartition des revenus), de même qu'un mécanisme permettant une participation appropriée de l'industrie à l'établissement des priorités et à la sélection des projets.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

a. En s'inspirant de la politique nationale sur les minéraux et les métaux (voir la recommandation sur le Secteur de la politique minérale d'EMRC), mettre en place un cadre d'exécution des ententes de mise en valeur des minéraux de manière que les fonds soient affectés aux minéraux et métaux les plus prometteurs économiquement, dans le respect des objectifs nationaux.

b. Établir une procédure en vue d'assurer, en temps opportun, une participation suffisante de l'industrie minière à l'établissement des priorités et à la sélection des projets visés par les futures ententes de mise en valeur des minéraux.

ENTENTES DE MISE EN VALEUR DES MINÉRAUX (EMVM)

	Financement (milliers $)					Programmes fédéraux*					
	Fédéral	Provincial	Total	Ratio	Contribution fédérale	Science de la terre	Technologie	Études économiques	Info. publ.+ Adm.	Total	Date d'expiration
T.-N.	15,400	6,600	22,000	70:30	3,300	7,950	1,500	1,250	1,400	12,100	31-3-89
N.-É.	16,125	10,820	26,945	64:40	**	8,955	3,275	2,195	1,700	16,125	31-3-89
N.-B.	15,000	7,307	22,307	67:33	-	8,500	3,000	2,000	1,500	15,000	31-3-89
Man.	14,800	9,900	24,700	60:40	-	8,000	4,665	885	1,250	14,800	31-3-89
Sask.	3,190	3,190	6,380	50:50	-	2,200	400	400	190	3,190	31-3-89
Québec	50,000	50,000	100,000	50:50	50,000	---	---	---	---	---	31-3-90
Ont.	15,000	15,000	30,000	50:50	4,000	6,550	3,550	200	700	11,000	31-3-90
C.-B.	5,000	5,000	10,000	50:50	4,000	1,000	---	---	---	1,000	31-3-90
TOTAL	134,515	107,817	242,332		61,300	43,155	16,390	6,930	6,740	73,215	

* Les coûts fédéraux ayant trait à ces EMVM sont imputés au budget du ministère ou de l'organisme chargé de l'exécution - p. ex. : Commission géologique du Canada, CANMET et EMRC - Politique minérale (voir les analyses respectives).

** Modification prévue visant à virer la somme de 1.4 million $ (1.3 million $ des Études économiques et 100,000 $ de l'Information publique) à la contribution fédérale pour permettre à la Nouvelle-Écosse de faire la publicité et d'exécuter le Programme aux firmes particulières.

COMMISSION GÉOLOGIQUE DU CANADA (CGC)

OBJECTIF

Veiller à ce que le Canada dispose des connaissances, des techniques et des compétences concernant la géologie de sa masse continentale et de ses zones au large des côtes, y compris les ressources minérales et énergétiques et les facteurs influant sur l'utilisation des terres et des fonds marins, d'un niveau suffisant pour permettre une exploitation efficace des ressources minérales et énergétiques, une utilisation efficace des terres, l'évaluation du capital-ressources du Canada et l'élaboration de politiques.

DOCUMENTS HABILITANTS

La Loi sur les ressources et les relevés techniques, S.R.C. 1970, c. R-7, modifiée par la Loi de 1970 sur l'organisation du gouvernement, S.R.C. 1970

La Loi sur le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, S.R.C. 1970, modifiée par la Loi de 1970 sur l'organisation du gouvernement, S.R.C. 1970

DESCRIPTION

Fondée en 1842, la Commission géologique du Canada est une composante du Secteur des sciences de la Terre du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Elle est chargée de mener des recherches et de faire des levés géologiques, géophysiques et géochimiques; d'évaluer des ressources en minéraux et en énergie non renouvelables; d'étudier des phénomènes géologiques qui influent sur les ouvrages techniques et l'environnement; de mettre au point des techniques géophysiques et autres; d'élaborer des normes géoscientifiques nationales; d'encourager des activités géoscientifiques pratiquées au Canada et de représenter la Canada aux travaux géoscientifiques internationaux; de collaborer avec les provinces; de fournir des conseils au gouvernement; et de produire et de diffuser des cartes et des rapports.

En 1984-1985, la CGC se compose de huit divisions réparties dans les diverses régions du pays. Quelques-unes

de ces divisions ont un mandat de portée nationale, par exemple la Division de géologie économique et minéralogie, tandis que d'autres se limitent principalement aux questions régionales, par exemple la Division de la géologie de la Cordillière qui étudie la composition, l'âge, la répartition et l'origine des roches de la Colombie-Britannique et du Yukon.

Commission géologique du Canada - Organisation des divisions

Division	Endroit	A.-P. (1983-84)
Géologie de la Cordillière	Vancouver	44
Géologie sédimentaire et pétrolière	Calgary	141
Géologie du Précambrien	Ottawa	75
Géologie économique et minéralogie	Ottawa	52
Géophysique et géochimie des ressources	Ottawa	96
Science de la terre	Ottawa	65
Information géologique	Ottawa	98
Centre géoscientifique de l'Atlantique	Dartmouth	103

(En 1984, les ressources de la Division des laboratoires centraux et des services techniques d'Ottawa (49 A.-P.) sont cédés à la Division de la géophysique et géochimie des ressources et à la Division de la géologie économique et minéralogie, transférant de la sorte les services correspondants aux divisions ayant les besoins les plus importants.)

La CGC est principalement une organisation scientifique qui travaille sur le terrain et qui mène des études systématiques. Elle participe à la cartographie de la masse continentale du Canada et à l'étude des risques qui y sont associés. Elle possède une institution maritime (Centre géoscientifique de l'Atlantique) chargée de mener des études géologiques et géophysiques systématiques du même type dans l'Atlantique et dans l'est de l'Arctique et une cellule de travail au Centre géoscientifique du Pacifique à Sidney (C.-B.) (gérée par la Direction de la physique du globe).

Dans le cadre de ses fonctions, la CGC collige l'ensemble des informations de base nécessaires à l'essor constant de l'industrie pétrolière, gazière et houillère et de l'exploitation minière au Canada. Elle collabore beaucoup avec le secteur privé et les autorités provinciales qui possèdent des connaissances spécialisées plus précises leur permettant de satisfaire à leurs propres exigences. Le Comité consultatif de l'industrie sur les sciences de la terre fournit des conseils précieux au secteur, notamment au sujet du rôle que doit jouer la CGC. Le Conseil canadien des sciences de la terre fournit, sur une base régulière, des études qui portent plus directement sur le travail de la CGC. Le Comité consultatif est composé de représentants des industries pétrolière et minière, des gouvernements provinciaux et des universités.

Les données que permet de recueillir le travail de la CGC se présentent sous forme de rapports, de documents et de cartes généralement publics. Les parties intéressées peuvent consulter au besoin une compilation récente des données. Les ventes de documents (et de collections de roches) dans les bureaux de vente disséminés au Canada ont été assez régulières au cours des huit dernières années et rapportent environ 190,000 $ par année.

BÉNÉFICIAIRES

Les secteurs pétrolier, gazier, houiller et minier, les gouvernements provinciaux, les universités, Énergie atomique du Canada Limitée (Programme de gestion des déchets radioactifs et évaluation des ressources d'uranium), les autres ministères du gouvernement fédéral, le grand public et la communauté scientifique internationale.

DÉPENSES (milliers $)

	81-82	82-83	83-84	84-85	85-86
A.-P.	763	775	800	805	831
Traitements et salaires	26,400	30,245	32,577	35,400	38,542
F & E (autres dép.)	12,972	17,322	17,996	29,519	41,717
Immobilisations	1,574	2,419	3,028	5,222	5,346
Subventions/ contributions	43 0	43 0	43 810	0 63	0 0
TOTAL	40,989	50,029	54,454	70,204	85,605
Recettes	141	224	368	198	167

À partir de 1983-1984, le total des ressources ne comprend pas la Division de la gestion financière de la CGC (240,000 $ et 7 années-personnes par année).

OBSERVATIONS

Les observations qui suivent résument celles qui ont été faites par le Groupe d'étude sur les principaux systèmes de collecte et de diffusion de données :

a. La CGC a fait l'objet d'un examen en profondeur au cours des dernières années, examen auquel a grandement participé le secteur privé.

b. La CGC s'acquitte bien de ses responsabilités nationales et elle jouit d'un grand prestige au point de vue national et international.

c. Il n'y a pas de chevauchement notable de son travail et de celui d'autres organismes; le secteur privé appuie fortement son travail et ses objectifs.

d. L'extension de la juridiction au large des côtes exigera de la CGC qu'elle augmente ses activités géoscientifiques marines.

e. Les importantes ressources supplémentaires dont a été dotée la CGC ces dernières années par le biais d'un financement spécial ont servi pour la plupart à l'impartition de contrats pour des travaux de recherche.

f. La CGC éprouve un problème de "vieillissement" du fait d'une faible attrition de ses effectifs et d'une embauche restreinte.

g. L'impartition de contrats pour des travaux de recherche scientifique pose des problèmes parce qu'il est souvent essentiel que la recherche soit faite au moment opportun et parce que la politique du "plus bas soumissionnaire" ne convient pas aux organisations scientifiques où la qualité du travail peut être le facteur clef.

Voici les observations qu'a formulées le Groupe d'étude des ressources naturelles après avoir examiné les activités de la CGC qui sont principalement reliées aux Accords de mise en valeur des minéraux (AMVM) :

a. Les activités de la CGC contribuent de façon importante et valable à l'exploration et à l'exploitation minière au Canada.

b. La CGC s'est chargée directement de certaines parties du programme lorsqu'il le fallait, et ce rôle a permis une plus grande coordination de ses activités avec celles des provinces.

c. L'augmentation importante des dépenses de la CGC enregistrée depuis plusieurs années est surtout attribuable à des projets spéciaux concernant les différends frontaliers, les activités géologiques au large des côtes et les AMVM.

d. Près de la moitié des fonds du budget sur base A de la CGC sont affectés à des activités géoscientifiques dans les territoires du Nord. MAINC assure aussi des services géologiques, bien que ses activités se concentrent davantage sur la cartographie détaillée des régions qui intéressent actuellement l'industrie.

e. Les activités de la CGC ne sont pas suffisamment coordonnées avec celles des autres gouvernements et ne se concentrent pas suffisamment sur les besoins immédiats du secteur des mines et des métaux.

f. Dans certains cas, l'industrie s'est plainte de retards importants dans la publication des cartes de la CGC.

ANALYSE

Voici, en résumé, le constat du Groupe d'étude sur les principaux systèmes de collecte et de diffusion de données :

a. La CGC devrait améliorer la stratégie de son service de cartographie et mettre au point un plan d'ensemble national à ce sujet qui serait compatible avec les activités d'autres organismes.

b. L'absence de stratégie nationale dans le domaine de la cartographie et de l'exploitation des ressources est une lacune grave.

c. Le problème de "vieillissement" est grave et il s'impose de s'y attaquer.

d. Il y aurait lieu de rationaliser le cadre organisationel de la CGC et celui de la direction de la Physique du globe.

La CGC est une partie importante de la gamme de services offerts par EMRC dans les domaines des mines, des métaux et de l'énergie assurés par EMRC.

Il conviendrait de mieux définir les objectifs de la CGC et de les coordonner davantage avec ceux des autres ministères fédéraux intéressés au secteur des minéraux et des métaux.

En outre, les activités de la Commission, surtout dans le cadre des Accords fédéraux-provinciaux sur la mise en valeur des minéraux, devraient s'adapter mieux aux besoins de l'industrie. Il conviendrait également que l'industrie participe davantage à l'établissement des priorités et à la sélection des projets.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de mettre au point une stratégie selon laquelle les objectifs de la Commission géologique du Canada seraient compatibles avec les politiques nationales du secteur des minéraux et des métaux. (Voir la recommandation du Secteur de la politique minérale).

RESSOURCES NATURELLES AU NORD DU 60e PARALLÈLE

APERÇU

Potentiel

Le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest représentent 40 % du territoire canadien et regroupent environ 75,000 personnes. Cette vaste région renferme de nombreuses formations géologiques d'un potentiel minéral comparable aux formations qui se trouvent au sud du 60e parallèle. En 1983, les mines du Nord ont fourni 23 % du zinc, 27 % du plomb, 17.2 % de l'or, 6.2 % de l'argent et 96.9 % du tungstène produits au Canada. Il existe un nombre considérable de gisements importants qui pourraient éventuellement être mis en valeur grâce à une technologie et à une infrastructure appropriées et à des conditions commerciales propices.

Le Nord compte également dans son capital-ressources la forêt, l'eau la faune et le poisson qui favorisent, entre autres, l'industrie des loisirs. Les terres de la Couronne comprennent de grandes quantités de bois qu'il serait rentable d'exploiter pour répondre aux besoins locaux. Parmi les autres ressources exploitables, citons les denrées propres à la région, les fourrures, et le poisson - particulièrement dans les zones propices à la pêche sportive - et, éventuellement, le pétrole et le gaz naturel.

Contexte

Dans les Territoires, la Couronne est propriétaire des ressources, mais en a délégué la gestion au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC). La situation politique dans le Nord semble toutefois prendre une nouvelle orientation du fait que les gouvernements territoriaux et les autochtones cherchent à acquérir des droits fonciers et une autonomie accrue pour participer davantage au développement dans cette région. Dans ce contexte, les responsabilités du MAINC sont essentiellement fédérales et de caractère provisoire; elles consistent à promouvoir l'autonomie politique et économiquedu Nord, tout en définissant et en protégeant les intérêts des autochtones et l'intérêt national.

Revendications foncières - Le développement des ressources naturelles au nord du 60e parallèle passe par le règlement des revendications foncières globales. Il y a beaucoup d'incertitude actuellement sur la question de la propriété de certaines terres de la Couronne. À la lumière de l'accord conclu avec le Comité d'étude des droits des autochtones (CEDA) et des négociations avec le Conseil des Indiens du Yukon, on s'attend généralement que le règlement de ces litiges débouchera sur le transfert aux autochtones d'une grande partie des terres détenues par la Couronne. Ceux-ci deviendront alors propriétaires de plein droit des mines et minéraux qui s'y trouvent. Les retards dans le règlement de ces questions créent un climat d'incertitude qui ne peut que nuire à la mise en valeur des ressources.

Autonomie politique des territoires - La propriété et le contrôle des terres non revendiquées soulèvent également une question litigieuse qui pourrait être réglée fort différemment dans le Nord. Dans le Nord, où 40 % du territoire canadien est habité par environ 75,000 personnes, le gouvernement fédéral a conservé la propriété des terres. Certains favorisent le statu quo à cet égard alors que d'autres préconisent l'adoption d'un régime de type provincial.

Parallèlement, de plus en plus de pouvoirs administratifs quasi provinciaux sont accordés aux territoires. Bien que l'élaboration des politiques relève toujours d'Ottawa, les gouvernements territoriaux prennent en main des secteurs d'administration et de réglementation autrefois réservés au Programme du Nord du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Les deux gouvernements territoriaux ont créé des ministères du développement économique qui assument des fonctions de gestion des ressources non renouvelables et renouvelables. Ainsi, la délimination entre les pouvoirs fédéraux et territoriaux devient de plus en plus floue, ce qui donne lieu à des tensions et à de l'inefficacité dans lagestion des ressources.

Questions

Les tensions politiques susmentionnées ne se résorberont pas du jour au lendemain. Le gouvernement fédéral devra assurer une solide direction pendant la période de transition. Il devra également prendre des mesures pragmatiques et concrètes pour faciliter le

développement. Il faudra régler entre autres les questions suivantes :

La compétitivité de l'industrie minière du Nord - Les producteurs de métaux extraits dans le Nord sont aux prises avec une concurrence internationale croissante et des prix mondiaux en baisse sur lesquels ils n'ont aucun contrôle. De plus, leurs frais de développement et d'exploitation sont supérieurs à ceux des autres producteurs. Pour réussir dans le Nord, ils doivent exploiter de vastes gisements très riches, dans des conditions d'extraction et de concentration favorables. Ils doivent également pouvoir s'appuyer sur une infrastructure appropriée et une approche à long terme stable pour ce qui est de la réglementation et des avantages fiscaux dans le Nord. La mise en valeur des minéraux doit se fonder sur une solide connaissance des marchés internationaux et des débouchés et sur la possibilité de recourir aux nouvelles technologies pour réduire les coûts de la production et de la protection de l'environnement. Il faut également veiller à ce que le gouvernement concentre son aide dans des domaines comme les sciences géologiques et la cartographie, dans les zones où l'aménagement de mines est possible.

Diversification des ressources - L'économie du Nord dépend beaucoup du secteur minier. En 1982, l'extraction minière dans les territoires a apporté une contribution directe au PNB de 18 %, soit un pourcentage environ 15 fois plus élevé que celui de la plupart des provinces minières. Ce secteur a fourni également environ 16 % des emplois de 1976 à 1981, soit environ 9 fois la moyenne canadienne. À cause de cette forte dépendance à l'égard d'un même secteur, les territoires sont particulièrement vulnérables aux baisses cycliques; les gouvernements sont donc tentés de subventionner les activités minières qui ne sont pas rentables pour conserver des emplois. Dans ce contexte, les mesures visant à appuyer les activités minières rentables devraient être assorties d'initiatives de diversification de la base économique des territoires, dans le domaine de la foresterie, de la pêche sportive et commerciale, des fourrures et du commerce entre les communautés.

Le "cauchemar de la réglementation" - Nombre de comités et de commissions participent au processus d'approbation des activités entreprises au Nord du 60^{e} parallèle. Pour ce faire, ils se fondent sur 72 textes législatifs et réglementaires (lois et règlements fédéraux et ordonnances territoriales). Chacun de ces textes a pour

but de répondre à certains besoins, à savoir assurer une protection adéquate de l'environnement, prévenir le gaspillage des ressources et réduire au minimum les répercussions néfastes sur le mode de vie des autochtones et des habitants du Nord. Cette multitude de règlements engendre beaucoup de confusion, d'où la nécessité de programmes d'information- orientation (programme des grands projets), le sentiment chez de nombreux observateurs qu'un processus mis en place pour protéger des intérêts légitimes finit effectivement par paralyser le développement constructif.

Le Groupe d'étude croit qu'on pourrait simplifier les choses en adoptant un certain nombre de mesures concrètes comme l'élaboration de normes environnementales et de lignes directrices sur la technologie, la simplification et la rationalisation des réglements en fonction de ces normes et l'attribution des fonctions de réglementation aux gouvernements territoriaux selon un cadre et un calendrier convenables. Dans ce contexte, le Groupe d'étude estime qu'il faut régler au plus tôt les problèmes que posent les divergences entre la Loi sur les pêcheries et la Loi sur les eaux intérieures du Nord en ce qui à trait à l'exploitation des placers.

Utilisation des terres et infrastructure - Le MAINC a récemment mis sur pied des comités d'aménagement du territoire, avec la collaboration des gouvernements territoriaux. Le secteur privé favorise la formation d'une tribune pour le règlement des questions relatives à l'utilisation des terres, mais exprime certaines réserves quant à la viabilité d'une approche globale. L'industrie semble plutôt opter pour l'élaboration de lignes directrices concernant les domaines suivants:

a. Les zones polyvalentes - il est actuellement interdit d'exploiter une mine dans un parc national, une réserve faunique, un sanctuaire d'oiseaux migrateurs et les parcs réservés au Programme biologique international. L'industrie craint que le régime d'utilisation des terres minières et l'accès aux ressources minérales ne soient sérieusement compromis par le fait de réserver certaines terres à une fin unique et propose l'utilisation polyvalente de ces terres, du moins à titre expérimental.

b. L'infrastructure - il faut établir une politique et des lignes directrices claires, étant donné l'importance et la valeur de l'infrastructure nécessaire à la mise en valeur des ressources. Les pratiques actuelles varient énormément.

c. La rationalisation des lois et règlements portant sur l'environnement - il faut rationaliser la Loi sur les pêcheries et la Loi sur les eaux intérieures du Nord en fonction de normes environnementales qui seront élaborées sous la direction du ministre de l'Environnement. (Voir l'examen du Programme de l'environnement.)

Analyse

En vertu de ce programme, le MAINC a la responsabilité du régime de propriété régissant les terres et les ressources au nord du 60^{e} parallèle. À titre de gestionnaire fédéral des terres de la Couronne, il doit s'assurer que ces ressources sont utilisées à l'avantage des Canadiens et que la Couronne retire des bénéfices suffisants de l'exploitation des minéraux. À titre de fiduciaire, il assume également certaines responsabilités spéciales à l'égard des autochtones dont les revendications foncières pourraient influer considérablement sur l'exploitation des ressources dans le Nord.

Pour assumer ses responsabilités et assurer la transition, le gouvernement fédéral doit exercer un leadership solide. La complexité des problèmes et le nombre d'intervenants exigent beaucoup de tact. Ce n'est pas parce que le MAINC agit à titre de coordonnateur dans le Nord qu'il doit assumer toutes les fonctions. En raison des aspects internationaux du secteur des minéraux, les intérêts des collectivités minières du Nord seraient mieux servis par une politique minière spéciale intégrée à une politique nationale, comme il a déjà été mentionné dans l'aperçu déjà été mentionné dans l'aperçu sur les minéraux. De même, il serait plus facile d'utiliser les compétences géoscientifiques et technologiques nationales en fonction des besoins des collectivités du Nord s'il y avait intégration des accords de développement du Nord au processus des EDER.

La création de ministères territoriaux des Mines chargés d'activités telles que l'attribution et

l'administration des droits miniers, la perception des recettes de la Couronne et les inspections relatives à la santé et à l'hygiène faciliteraient la transition vers un partage des responsabilités. Il faudra examiner la législation sur la mise en valeur des minéraux et adopter un régime législatif fédéral ou territorial plus approprié. Les dispositions fiscales actuelles devront également être révisées.

Pour ce qui est de la gestion des terres, des forêts et des eaux, le gouvernement fédéral devra également prendre les devants pour équilibrer les responsabilités fédérales et territoriales. Le transfert immédiat des pouvoirs ne ferait que transférer les problèmes à un autre niveau de gouvernement. Il faudra collaborer pour résoudre les problèmes précis relatifs aux lois et règlements avant que le gouvernement, soit-il fédéral ou territorial, puisse espérer assurer une gestion efficace. C'est là un aspect particulièrement important puisque les questions de gestion et de propriété des terres ne sont pas encore réglées.

Le regroupement des activités de développement du Nord et des fonctions des Affaires indiennes au sein d'un seul ministère relevant d'un seul ministre crée des conflits de responsabilités et d'objectifs. Cette situation entrave la mise en valeur des ressources naturelles et pose bien d'autres problèmes. Le Groupe d'étude conclut que le mandat du MAINC pourrait être axé sur sa responsabilité à l'égard des autochtones, une fois que les questions de réglementation et de transfert des pouvoirs aux territoires auront été résolues.

GESTION DES RESSOURCES NON RENOUVELABLES

OBJECTIF

Administration centrale

Gérer les ressources minières dans le Nord et recommander et mettre en oeuvre des politiques, des programmes et des plans de prospection, de production et de conservation des ressources minérales du Nord.

Réglementer l'attribution des droits miniers et veiller à ce que la Couronne perçoive les droits, loyers et redevances appropriés en échange du droit d'exploitation des minéraux.

Yukon

Maintenir et améliorer les moyens dont dispose le Yukon pour encourager, soutenir et réglementer l'exploration, la mise en valeur et la production des minéraux (particulièrement les placers et les filons de métaux précieux) et pour accélérer la relance économique du territoire.

Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.)

Gérer les ressources non renouvelables de manière à favoriser le bien-être économique, social et culturel des habitants du Nord et l'économie au nord du 60^{e} parallèle. À ce titre, accorder des droits d'exploitation minière, percevoir les recettes de la Couronne, recueillir et diffuser des données et mettre en oeuvre des politiques concernant l'attribution des droits d'exploitation minière, de prospection des minéraux, et de mise en valeur et d'exploitation des mines.

DOCUMENTS HABILITANTS

La Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien; la Loi et le règlement sur les terres territoriales; la Loi sur les concessions des terres publiques; la Loi sur l'extraction du quartz dans le Yukon; la Loi sur l'extraction de l'or dans le Yukon; le Décret sur les modalités de l'aide aux prospecteurs; le Règlement territorial sur la houille; le Règlement territorial sur le dragage; le Règlement sur l'exploitation minière au Canada

DESCRIPTION

À l'administration centrale, la section des ressources minérales du Nord est chargée de fournir des directives à deux bureaux régionaux (programmes du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest) dont la principale fonction consiste à répartir les terres de façon ordonnée entre les exploitants miniers et de percevoir les droits, loyers et redevances.

Ces trois groupes ont également plusieurs autres objectifs, dont l'élaboration d'une politique minière, la diffusion de données statistiques et géologiques et l'attribution de subventions aux particuliers et aux associations.

BÉNÉFICIAIRES

Les prospecteurs, mineurs, sociétés minières, associations minières territoriales et habitants du Nord.

DÉPENSES (milliers $)

	83-84	84-85
A.-P.	72	67.5
Traitements	2,425	2,632
F & E (autres dépenses)	1,232	1,588
Subventions/contributions	116	136
Immobilisations	519	410
TOTAL	4,292	4,766
Recettes	1,995	3,050

OBSERVATIONS

L'industrie minière est le principal producteur de richesses nouvelles dans les territoires. Au Yukon, avant la récente récession, ce secteur intervenait pour plus de 80 % de la valeur totale de toutes les industries de fabrication de biens dans les territoires. En 1983, les territoires ont fourni 23 % du zinc, 27 % du plomb, 17.2 % de l'or et 96.9 % du tungstène produit au Canada.

La rentabilité de l'industrie repose essentiellement sur des facteurs tels que les prix, la demande de métaux dans le monde et les changements technologiques. La surcapacité internationale et la chute des prix ont gravement nui à l'industrie minière, notamment au Yukon où d'importantes mines ont été fermées temporairement ou en permanence. De toute évidence, il faut de meilleures renseignements sur le marché et des stratégies commerciales qui assoient les décisions du gouvernement et de l'industrie sur des bases solides.

L'industrie minière dans le Nord a demandé à maintes reprises au gouvernement fédéral de définir une politique et un cadre législatif clairs afin de favoriser la mise en valeur des minéraux dans le Nord au cours de la prochaine décennie. Rien n'a encore été fait, bien que le ministère ait publié, en mai 1985, un document de travail intitulé "Le secteur minier dans le Nord: cadre de discussion". Dans ce document, le gouvernement demande à l'industrie et aux habitants du Nord de se prononcer sur diverses questions clés liées aux politiques touchant le secteur en général et le Nord en particulier. Ces renseignements devraient être intégrés, pour les raisons mentionnées ci-dessus, à une politique nationale sur la mise en valeur des minéraux qui :

a. définisse de façon réaliste les possibilités dans divers secteurs de l'industrie, en fonction des données commerciales, géoscientifiques et techniques recueillies;

b. précise les rôles et responsabilités du MAINC, d'EMRC, de la CGC et des gouvernements territoriaux dans le Nord;

c. serve de cadre aux ententes d'exploitation minière entre le fédéral et les territoires.

Pour que les secteurs de l'extraction et de l'exploration prospèrent , il faut un cadre législatif et administratif uniforme et clair. On estime que le Règlement sur l'exploitation minière au Canada, qui s'applique seulement dans les Territoires du Nord-Ouest, est satisfaisant. L'industrie s'oppose à la révision de la législation du Yukon, craignant l'exercice de trop grands pouvoirs discrétionnaires de la part du ministre et

l'imposition d'une réglementation plus sévère pour la protection de l'environnement.

L'industrie craint principalement les règlements complexes et souvent contradictoires administrés par le MAINC et d'autres ministères fédéraux : le Règlement et la Loi sur les eaux intérieures du Nord; la Loi sur les pêcheries; le Règlement sur l'utilisation des terres territoriales et le processus d'évaluation et d'examen en matière environnementale. L'industrie reconnaît que les règlements sur l'environnement et l'aménagement du territoire sont nécessaires, mais se plaint de l'absence de normes claires, absence qui fait augmenter les coûts déjà élevés d'exploration, de mise en valeur et de production. L'obtention d'un permis en vertu de la Loi sur les eaux intérieures du Nord, par exemple, peut comporter la tenue de longues audiences et le permis peut être assujetti à des conditions controversées, à cause de l'absence de normes claires, d'incertitudes juridiques et des données plus ou moins fiables sur la valeur des ressources renouvelables. De la même façon, on considère que les dispositions de la Loi sur les pêcheries qui régissent les activités d'exploitation des placers font l'objet d'une application beaucoup trop arbitraire pour que l'industrie puisse se guider sur les décisions rendues pour se conformer à la loi.

Un programme de location des terres renfermant des ressources minières, accompagné d'une réglementation appropriée, devrait permettre à leurs propriétaires de corriger une situation déficitaire. En 1984-1985, au Yukon, les réclamations en matière de concessions minières étaient la moitié du nombre enregistré en 1981-1982 alors que le personnel n'a été réduit que dans une proportion de 5 %. Il faudrait donc réviser le régime actuel de redevances, de location et d'attribution des permis. Les frais d'administration doivent également faire l'objet d'un examen et être rajustés en fonction du niveau d'activité dans le secteur minier.

ANALYSE

Comme le MAINC est chargé de la gestion des terres de la Couronne, il doit s'assurer que les ressources sont utilisées à l'avantage des Canadiens et que la Couronne retire des recettes suffisantes de l'exploitation minière.

Les intérêts de la collectivité minière du Nord seraient beaucoup mieux servis par une politique minière du Nord intégrée à une politique nationale fondée sur une bonne information commerciale et l'évaluation des débouchés. La transition vers le partage des responsabilités dans le Nord pourrait être facilitée par la création, dans les territoires, de ministères des Mines auxquels seraient confiées certaines responsabilités, à savoir l'attribution et l'application des droits miniers, la perception des recettes de l'État, la santé et la sécurité. Le Ministère fait déjà des démarches en ce sens. Il y aurait lieu d'examiner les frais d'administration et de les rajuster selon le niveau d'activité minière. Il convient également de procéder à un examen des lois touchant l'exploitation minière et d'adopter des lois fédérales et territoriales plus conformes aux besoins.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes:

a. Intégrer les éléments d'une politique minière du Nord dans une politique minière nationale qui serait élaborée sous la direction d'EMR, comme il est proposé dans les recommandations relatives à la politique minière d'EMR. Cette politique:

   i. recenserait les possibilités réalistes dans divers secteurs de l'industrie, en fonction de données commerciales, géoscientifiques et techniques;

   ii) préciserait les rôles et les responsabilités du MAINC, d'EMRC, de la CGC et des gouvernements territoriaux dans le Nord; et

   iii) servirait de cadre aux ententes d'exploitation des minéraux entre le gouvernement fédéral et les provinces.

b. Transférer à EMRC les fonctions d'information et d'élaboration de politiques du MAINC qui ont trait aux sciences, à la technologie et aux marchés.

c. Réduire de 35 % le nombre d'années-personnes et les ressources du MAINC conformément aux points a et b ci-dessus.

d. Prévoir un cadre pour la mise sur pied de ministères territoriaux des Mines qui, sur délégation de pouvoirs, s'occuperaient notamment de l'application des règlements régissant les mines; de l'inspection des mines sur les plans de la santé et de la sécurité; du développement des activités territoriales d'exploration; des politiques de production et de conservation; et des activités quasi provinciales en géologie et en cartographie.

e. Réduire en conséquence les ressources financières et humaines du fédéral.

GESTION DES TERRES, DES FORÊTS ET DES EAUX

OBJECTIF

Inspecter les terres, les forêts et les eaux et délivrer des permis ou des autorisations pour leur utilisation, surveiller et faire respecter l'application des lignes directrices et des règlements à ce sujet et renseigner le ministre et le public.

DOCUMENTS HABILITANTS

Terres :	La Loi et le Règlement sur les terres territoriales La Loi sur les titres de biens-fonds La Loi sur les concessions de terres publiques La Loi sur l'arpentage des terres du Canada
Eaux:	La Loi et le Règlement sur les eaux intérieures du Nord La Loi et le Règlement sur la prévention de la pollution des eaux arctiques
Forêts :	la Loi sur les terres territoriales Les Règlements sur les transferts territoriaux L'Ordonnance de protection des forêts L'Ordonnance des commissaires sur les terres
Généralités :	La Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien La Loi sur le Yukon La Loi sur les Territoires du Nord-Ouest

DESCRIPTION

Ce vaste programme de gestion des ressources renouvelables est administré par le Programme des affaires du Nord du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canadien (MAINC) en vertu de l'élément de planification "Ressources renouvelables du Nord et protection de

l'environnement". Son exécution est assurée par une Direction de l'administration centrale, par huit bureaux de district au Yukon et par six bureaux de district dans les Territoires du Nord-Ouest. Il comporte les composantes suivantes:

Gestion foncière au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest;
Aliénation des terres au Yukon;
Terres de la Couronne dans les Territoires du Nord-Ouest;
Terres, eaux et forêts du Yukon
Utilisation des eaux au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest;
Eaux intérieures du Nord;
Ressources forestières du Yukon;
Lutte contre les incendies de forêts au Yukon;
Gestion des terres boisées dans les Territoires du Nord-Ouest; et
Production forestière dans les Territoires du Nord-Ouest.

Dans le cadre de ce programme, le ministère élabore et applique des politiques, règlements et plans de conservation et d'utilisation des terres, des forêts et des eaux; il élabore et applique un régime complet de gestion de l'environnement et gère les ressources renouvelables du Yukon, des Territoires du Nord-Ouest et de la zone arctique.

D'autres ministères, soit Environnement Canada, Pêches et Océans, et les gouvernements territoriaux, ont des programmes qui ont trait aux ressources renouvelables et à l'environnement.

BÉNÉFICIAIRES

Les gouvernements territoriaux, les groupes oeuvrant dans le secteur de l'environnement, les exploitants des ressources, les autochtones, les habitants du Nord et les Canadiens en général.

DÉPENSES (milliers $)

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	355	340	340*	340	340
Fonctionnement	34,330	32,180	31,109	31,109	31,109
Immobilisations	2,220	3,601	3,601	3,224	3,224
Subventions/ contributions	89	82	116	S/O	S/O
TOTAL	37,639	35,863	34,826	34,333	34,333
Recettes	382	391	396	S/O	S/O

* La plupart de ces années-personnes (123.5) sont affectées aux activités de lutte contre les incendies.

OBSERVATIONS

Ce programme est primordial pour ce qui est des aspirations en matière d'autonomie politique des gouvernements territoriaux. Les gouvernements du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest ont élargi leurs fonctions de gestion des ressources et de protection de l'environnement. Ils cherchent également à obtenir un pouvoir plus grand sur la gestion des ressources et des recettes qui en découlent. Il y a également lieu de croire que les organismes de revendication des autochtones voudront assumer des responsabilités semblables en vertu de la législation autochtone.

D'aucuns considèrent que le programme mène à une impasse. Il cherche à équilibrer des objectifs conflictuels (exploitation et conservation) et à concilier les diverses priorités des utilisateurs des eaux, des terres et des forêts. Le MAINC a souvent été critiqué parce qu'il favorise de façon trop évidente l'environnement et qu'il applique un régime qui entraîne des retards coûteux et inutiles dans les prises de décisions. D'autres prétendent que le Ministère favorise l'exploitation et que les programmes environnementaux ne répondent pas aux besoins; la protection des eaux, des terres et des habitats est jugée particulièrement faible.

Le chevauchement des lois et des règlements appliqués par les divers ministères est une source de problèmes et de conflits, surtout en matière de gestion des eaux. En l'occurrence, il n'existe aucune norme de qualité des eaux et des effluents, aucune priorité n'a été établie entre les diverses catégories d'utilisation, aucune disposition législative ne prévoit d'indemnisation et la gestion des eaux n'a pas été intégrée au processus d'aménagement des terres du Nord. Il faut procéder à des rajustements législatifs et administratifs pour régler les conflits résultant de l'application de la Loi sur les eaux intérieures du Nord et de la Loi sur les pêcheries pour ce qui est de certaines propositions d'exploitation minière.

Le gouvernement fédéral a adopté sa politique d'aménagement des terres du Nord en 1981. En 1985, il a créé des comités conjoints d'aménagement des terres du Nord, ce qui est considéré comme un important pas en avant. L'industrie craint toutefois que les comités ne mettent l'accent sur des approches globales à long terme plutôt que sur l'élaboration de lignes directrices pratiques concernant :

a. Les zones polyvalentes : d'exploitation minière est actuellement interdite dans les parcs nationaux, les réserves fauniques et les sanctuaires d'oiseaux migrateurs, de même que dans les endroits couverts par le Programme biologique international. L'industrie craint que le régime d'utilisation des terres et l'accès aux ressources minières ne soit sérieusement compromis par le fait de réserver certaines terres à une fin unique ou limitée et propose une utilisation polyvalente de ces terres, du moins à titre expérimental.

b. L'infrastructure : Il faut établir des politiques et des lignes directrices claires, étant donné l'importance et le coût de l'infrastructure nécessaires à l'exploitation des ressources. Actuellement, les pratiques varient énormément [(par exemple, aucune aide financière (mines Polaris et Lupin), partage des coûts (routes d'accès), récupération des coûts (voie ferrée du Grand lac des Esclaves) et participation au capital-actions (Nanisivik)]. L'échelle des structures, l'adoption d'un système de navette par avion pour le personnel qui évitent la création de

collectivités temporaires et la base de récupération des coûts (Nanisivik) causent également des problèmes.

c. La rationalisation de la législation sur l'environnement : Il faudrait rationaliser la Loi sur les pêcheries et la Loi sur les eaux intérieures du Nord, préférablement à partir de normes environnementales élaborées sous la direction du ministère de l'Environnement. (Voir le rapport d'examen du programme de l'environnement).

Le MAINC affecte actuellement une grande partie de ses ressources à la lutte contre les incendies, mais néglige la contribution éventuelle des ressources forestières à l'économie du Nord. On pourrait exploiter à profit à l'échelle locale de grandes quantités de bois sur les terres de la Couronne, particulièrement dans le sud-ouest des Territoires du Nord-Ouest et à la ligne de partage des eaux au Yukon. Les chiffres avancés sont d'environ 72.8 milliards de pieds-planches dans les Territoires du Nord-Ouest et 44.9 milliards de pieds-planches au Yukon. Or, en 1983, la quantité de bois coupé dans les Territoires du Nord-Ouest n'atteignait que 5 millions de pieds-planches et on a dû importer 15 millions supplémentaires de pieds-planches.

Selon une évaluation effectuée en 1982, la connaissance des ressources et de leurs perspectives d'utilisation soutenue sont pour le moins superficielles. Aucune politique de gestion des forêts n'a été élaborée. La législation régissant les rares projets entrepris dans ce domaine est pratiquement inutile. Il n'existe pas de législation complète sur la gestion des forêts qui favoriserait le développement de l'industrie forestière. Les redevances d'exploitation par volume ne correspondent pas du tout à la valeur du produit récolté et n'encouragent aucunement les activités d'exploitation rentables; les recettes annuelles que le MAINC tire de la coupe du bois ne correspondent qu'à la moitié de ce qu'elles devraient être. Comme il n'existe ni politique ou orientation claire ni priorités, on constate diverses activités régionales qui font un mauvais usage des deniers publics.

La lutte contre les incendies pose également des problèmes. Dans les Territoires du Nord-Ouest, le feu a détruit de grandes parties des aires de chasse et de trappe

des autochtones. Des discussions sont actuellement en cours sur le transfert aux territoires des programmes de lutte contre les incendies.

ANALYSE

L'administration de ce programme par le MAINC se fait sans normes appropriées ni règlements rationnels. La collaboration s'impose si on veut résoudre les principaux problèmes de gestion des ressources, de législation et de réglementation.

Du point de vue des aspirations des territoires en matière d'autonomie politique, il s'agit d'un programme clé. Le MAINC élabore d'ailleurs à ce sujet des plans pour transférer des fonctions précises aux administrations territoriales. Cette délégation de pouvoirs ne doit pas être considérée comme une panacée. Les problèmes doivent être réglés avant que tout gouvernement, qu'il soit fédéral ou territorial, puisse espérer gérer efficacement les ressources.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage :

a) D'examiner des propositions concernant l'élaboration de lignes directrices et de normes qui pourraient contribuer à rationaliser les lois et les règlements, selon les modalités ci-dessous :

   - Ces propositions seraient étudiées dans le cadre de l'examen du programme de l'environnement - mené avec la collaboration des comités conjoints d'aménagement territorial du Nord et des gouvernements territoriaux - concernant la Loi sur les eaux intérieures, la Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques et la Loi sur les pêcheries.

   - Les propositions porteraient sur les moyens de rationaliser cette législation de manière à l'asseoir sur de solides principes environnementaux et technologiques et à en faciliter l'exécution.

b) En collaboration avec les gouvernements territoriaux, de demander aux comités conjoints d'aménagement du

territoire de rédiger, pour étude, des lignes directrices sur l'aménagement polyvalent des terres (faisabilité, répercussions et projets expérimentaux) et l'aide que peuvent fournir les gouvernements fédéral et territoriaux pour la mise en place de l'infrastructure nécessaire à l'exploitation des ressources.

c) De concert avec les territoires, de prendre en considération des propositions visant :

l'élaboration d'une politique d'aménagement forestier pour le Nord, dans le cadre de la stratégie forestière fédérale-provinciale actuelle, y compris la délimitation des responsabilités en matière d'aménagement forestier entre le Service canadien des forêts, le MAINC et les gouvernements territoriaux;

la mise à jour et la simplification du règlement et des procédures administratives concernant l'exploitation forestière.

d) De prévoir un plan et un calendrier de tranfert aux gouvernements territoriaux des activités de gestion des eaux, des forêts et des terres, dans le contexte des changements mentionnés ci-dessus, et réduire en conséquence les ressources et le personnel du ministère.

ENTENTES DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

OBJECTIF

Permettre au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) et aux ministères sectoriels du gouvernement fédéral de conclure des ententes auxiliaires avec les territoires pour le financement commun de programmes devant répondre aux besoins territoriaux.

Faciliter la coopération des gouvernements fédéral et territoriaux pour ce qui est de promouvoir la planification et la réalisation du développement économique et socio-économique des territoires.

DOCUMENTS HABILITANTS

La Loi sur le MAINC : article 5; la Loi sur les T. N.-O. : article 15 (décret du conseil CP 1982-3837, 15 décembre 1982); la Loi sur le Yukon : article 18 (décret du conseil CP 1984-1911, 31 mai 1984)

DESCRIPTION

Ces ententes de développement économique (EDE) sont des ententes cadres quadriennales conclues entre le gouvernement fédéral (MAINC) et les territoires. Elles prévoient la coordination des efforts de développement économique des deux ordres de gouvernement et l'exécution de programmes précis dans le cadre d'ententes auxiliaires ayant trait à des secteurs comme les ressources naturelles, le tourisme et la petite entreprise.

Le rôle de chaque partie dans le processus y est défini; les deux ententes conclues avec les T. N.-O. (1982) et le Yukon (1984) prévoient notamment :

a. l'examen annuel des progrès réalisés par le MAINC et le chef du gouvernement (Yukon) ou le commissaire (T. N.-O.).

b. l'établissement d'un comité d'orientation présidé conjointement par des hauts fonctionnaires du MAINC et des gouvernements territoriaux. Le comité regroupe des représentants des ministères

fédéraux et territoriaux qui s'occupent des ententes auxiliaires et les signataires des protocoles d'entente. Il est prévu que des représentants d'autres signataires des ententes auxiliaires participent, sur invitation, en qualité d'observateurs.

Le comité doit coordonner toutes les activités entreprises aux termes de l'entente; diriger la préparation de l'examen annuel et en recommander l'approbation; donner au besoin des lignes directrices aux groupes de gestion, à des fins de coordination; et déterminer en quoi consistera la participation des organismes communautaires et privés aux ententes auxiliaires.

L'entente avec les Territoires du Nord-Ouest a été signée en 1982 et englobe trois ententes auxiliaires : mise en valeur des ressources humaines, développement du marché intérieur et exploitation des ressources naturelles. L'entente auxiliaire sur les ressources naturelles porte sur les points suivants:

a. Le commerce entre les communautés : le gouvernement des T. N.-O. administre cet élément de l'entente, qui vise à aider les producteurs d'aliments traditionnels à assurer l'approvisionnement d'autres communautés ou de particuliers qui sont devenus des salariés et n'ont plus le temps de produire leurs propres denrées. Ce programme appuie aussi des projets visant l'approvisionnement des sculpteurs en stéatite, fanons de baleines ou ivoire.

b. Les ressources renouvelables : le MAINC administre cet élément, qui vise à l'établissement d'entreprises commerciales s'appuyant sur des ressources renouvelables (par exemple, l'approvisionnement des chasseurs et trappeurs, l'élevage d'animaux de pelleterie, la pêche commerciale).

L'entente avec le Yukon, signée en 1984, comprend quatre ententes auxiliaires : tourisme, ressources minérales, ressources renouvelables et planification du développement économique.

a. Ressources minérales : le MAINC doit produire des cartes détaillées de zones désignées et de zones

dotées d'infrastructures communautaires et de transport; des données géochimiques doivent être produites afin d'aider à cerner le potentiel minier de zones choisies, et d'en stimuler l'exploration; et des projets pilotes et de recherche doivent aider l'industrie d'exploitation des placers à se conformer aux normes améliorées de protection de l'environnement.

b. Ressources renouvelables : le gouvernement du Yukon exécute ce programme et contribue à renforcer la viabilité d'industries fondées sur la faune; à promouvoir les programmes de mise en valeur des ressources halieutiques et le développement de la pêche sportive et commerciale; à planifier le développement agricole et à promouvoir des exploitations agricoles viables; à planifier et à construire des routes d'accès aux forêts en réponse à la demande locale de combustibles de chauffage; à compiler des répertoires des ressources et à réaliser des études d'évaluation. Le programme appuie aussi des projets de démonstration axés sur les ressources renouvelables, afin de promouvoir l'utilisation efficace des produits de la chasse, de la pêche, du trappage ainsi que de l'exploitation agricole et forestière.

c. Planification du développement économique : l'élément "planification" de ce programme, administré par le gouvernement du Yukon, permettra de dresser des plans pour les secteurs prioritaires et d'identifier d'autres secteurs d'exploitation éventuelle. L'élément "planification du développement économique des collectivités" prévoit le recrutement par ces dernières d'experts-conseils ou de planificateurs chargés d'établir un plan de développement économique. Cela n'a jamais été fait pour les collectivités du Yukon. On espère que ce programme permettra aux collectivités d'évaluer l'apport des ressources existantes à l'économie locale, de cerner les débouchés et les obstacles à la croissance, de déterminer les aspirations de développement économique, d'établir un ordre de priorités et d'élaborer des stratégies en vue d'atteindre les objectifs.

L'appendice A donne une liste des programmes et du financement prévus aux termes des ententes de développement économique.

BÉNÉFICIAIRES

Les habitants du Nord, y compris les autochtones, les associations et regroupements industriels et les gouvernements territoriaux.

DÉPENSES (milliers $)

Territoires du Nord-Ouest

a. Dépenses planifiées : Entente auxiliaire sur les ressources naturelles

	83-84	84-85	85-86	86-87
Subventions et contributions	837	1,147	1,170	1,058

b. Dépenses réelles et prévues

	83-84	84-85	85-86	86-87
Subventions et contributions	58.9	974	1,671.3	967.5

REMARQUE : Les dépenses réelles et prévues sont inférieures d'environ 540,000 $ aux dépenses planifiées parce que des fonds non utilisés sont tombés en annulation dans les deux premières années. En principe, les dépenses prévues sont toutes engagées. À moins que les fonds non utilisés puissent être reportés sur l'année courante et les années futures, aucun autre projet ne pourra être approuvé.

Yukon - Toutes les dépenses sont planifiées; il n'y a eu aucune dépense jusqu'au 31 juillet 1985.

	85-86	86-87	87-88	88-89
Ressources minérales	1,054	1,027	851	567
Ressources renouvelables	1,100	1,180	1,020	500
Planification du développement économique	300	200	100	--
TOTAL	2,454	2,407	1,971	1,067

OBSERVATIONS

Depuis les années 60, les ententes fédérales-provinciales sont utilisées comme outils de développement régional. Ces ententes ainsi que les EDE correspondantes pour le Nord peuvent s'avérer des instruments souples et puissants pour ce qui est d'améliorer la coordination entre les deux ordres de gouvernement et de pourvoir à des initiatives sur mesure en réponse à des besoins particuliers. Cela est particulièrement important dans le Nord, où les besoins de programmes outre qu'ils sont plus réduits, tendent à différer de ceux du Sud.

Le recours à des EDE distinctes dans le Nord, plutôt qu'à des EDER du type provincial, peut s'expliquer par la responsabilité globale du MAINC pour la coordination fédérale dans le Nord, ainsi que par le partage de fonctions quasi provinciales entre le MAINC et les territoires. Par exemple, les services de cartographie fournis ailleurs par les provinces et la Commission géologique du Canada relèvent directement du MAINC aux termes de ces ententes auxiliaires.

L'entente conclue avec les T. N.-O. répond à des besoins réels et, d'après les évaluations initiales, elle a donné lieu à la création de nombreux emplois et au lancement ou à la consolidation de bon nombre d'entreprises. Au cours des deux premières années, l'entente auxiliaire sur le le marché intérieur a mené à la création d'environ 200 emplois, dont beaucoup seront permanents et aura eu pour effet d'amorcer le financement non gouvernemental à un ratio de 1:2.34. Les deux autres ententes auxiliaires, malgré un démarrage un peu plus lent, ont donné lieu, au cours des deux premières années, à l'approbation de 60 projets environ, dont la moitié reposent sur l'utilisation des ressources renouvelables. Au nombre des projets prometteurs: la réintroduction du castor dans les zones dévastées antérieurement par des incendies; la transformation et la vente de produits alimentaires typiques de la région (boeuf musqué, renne, caribou) à Inuvik; une ferme pilote d'élevage d'animaux de pelleterie à Hay River; et un programme de commercialisation des produits de la chasse à l'ours polaire. Il n'y a pas de données analogues pour l'EDE Canada/Yukon, puisque cette entente vient seulement d'être signée.

Les programmes connexes comprennent :

a. Les ententes spéciales ARDA (aménagement rural et développement agricole) du MEIR aux T. N.-O. et au Yukon. Les ententes spéciales ARDA englobent plusieurs programmes très semblables à ceux des EDE. Il existe une certaine confusion quant à la présentation des demandes, de même qu'un chevauchement dans le travail du personnel de soutien du MEIR et des gouvernements territoriaux. Par ailleurs, il semble y avoir un certain consensus, dans les territoires, sur le fait que ces programmes devraient être intégrés avec les EDE dans le processus plus large des EDER gérés par le MEIR.

b. Le Programme de développement régional et industriel du MEIR. Jusqu'ici, le recours à ce programme a été minime. Les gouvernements territoriaux semblent intéressés à être considérés au même titre que les provinces pour ce qui est de la délégation éventuelle de l'exécution du programme.

Les problèmes suivants ont été relevés dans le cadre des EDE actuelles :

a. Il faudrait des mécanismes de financement plus souples et plus efficaces, analogues ou identiques à ceux qu'applique le MEIR dans le cadre des EDER . Les gens du Nord ont fait remarquer que le MAINC a eu de la difficulté à transférer des fonds d'un programme à l'autre, à reporter des fonds sur une nouvelle année financière ou à hausser le financement requis au cours d'une année financière donnée. C'est là un grave problème pour un programme comme celui des EDE, où il n'est guère possible de prévoir les différents projets qui seront proposés. Il a été mentionné qu'il serait plus rentable de recourir aux spécialistes et aux méthodes de financement du MEIR (par l'intégration des EDE aux EDER), plutôt que de modifier le système du MAINC.

b. Il faudrait une meilleure consultation des groupes d'utilisateurs avant et pendant la négociation des ententes. Quand les ententes ont été négociées, il semble que peu d'efforts aient été faits en vue d'établir un mécanisme de consultation ou de confier un rôle aux utilisateurs pour ce qui est

de la mise en place, de la gestion et de l'exécution des ententes auxiliaires. Par la suite, le comité d'orientation des T. N.-O. a répondu à ce besoin en créant un groupe consultatif. À l'avenir, il faudrait nettement définir le rôle du secteur privé dans tout le processus des EDE.

c. Le manque de coordination entre les programmes du MAINC et ceux du gouvernement des T. N.-O., du MEIR et d'Emploi et l'Immigration Canada (CEIC).

ANALYSE

Les EDE peuvent aider considérablement les territoires du Nord dans le développement de leur économie. Géré par des comités locaux, le processus peut permettre de traiter les divers besoins à petite échelle dans le Nord canadien. Il peut également aider à la délégation graduelle aux gouvernements territoriaux des responsabilités de financement et de gestion de projets.

Les porte-parole des gouvernements territoriaux ont demandé instamment que l'on envisage d'intégrer les EDE aux EDER gérées par le MEIR. Une telle intégration devrait tenir compte des responsabilités du MAINC, en sa qualité de coordonnateur fédéral dans le Nord, et du partage actuel de fonctions quasi provinciales entre le MAINC et les gouvernements territoriaux.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement, en consultation avec les gouvernements territoriaux, envisage les mesures suivantes:

a. Intégrer les ententes de développement économique du Nord aux EDER.

b. Intégrer les ententes spéciales ARDA du MEIR aux EDER.

c. Inclure les territoires dans les propositions visant à déléguer les programmes de développement régional et industriel du MEIR.

d. Pourvoir à la participation des utilisateurs dans l'établissement des priorités et la sélection des projets.

e. Éliminer les années-personnes du MAINC allouées à la gestion des ententes de développement économique.

APPENDICE A

PROGRAMMES DANS LE CADRE DES EDE CANADA/T. N.-O.

	(milliers $)
Entente auxiliaire sur le développement des ressources humaines Gestion des entreprises (CEIC) Options Nord (CEIC)	5,570
Entente auxiliaire sur la mise en valeur des ressources naturelles Commerce entre les communautés (Gouvernement des T. N.-O.) Utilisation des ressources renouvelables (MAINC)	4,680
Entente auxiliaire sur le marché intérieur Aide aux entreprises (MEIR) Développement du tourisme (Gouvernement des T. N.-O.) Planification du développement économique dans les communautés (Gouvernement des T. N.-O.)	10,750
TOTAL	21,000

PROGRAMMES DANS LE CADRE DES EDE CANADA-YUKON

Entente auxiliaire sur le tourisme Aide à l'industrie du tourisme (Gouvernement du Yukon) Développement des marchés (Gouvernement du Yukon) Développement de produits (Gouvernement du Yukon)	10,000
Entente auxiliaire sur les ressources minérales Cartes géologiques (MAINC) Levés géochimiques (EMR) Exploitation des placers (MAINC)	3,890
Entente auxiliaire sur les ressources renouvelables Aide à la mise en valeur des ressources	4,222

renouvelables (Gouvernement du Yukon)	
Projet de démonstration axé sur les ressources renouvelables (Gouvernement du Yukon)	
Planification du développement économique	667
Planification (Gouvernement du Yukon)	
Planification du développement économique des communautés (Gouvernement du Yukon)	
TOTAL	18,799

COORDINATION DES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT DU NORD

OBJECTIF

Faciliter la planification, l'exécution et l'examen des grands projets de mise en valeur des ressources non renouvelables du Nord.

DOCUMENT HABILITANT

La Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien - responsabilité de coordination des activités fédérales dans le Nord

DESCRIPTION

Ce programme offre un service d'information-orientation aux habitants et aux promoteurs de grands projets de développement dans le Nord, et coordonne les activités des ministères et organismes fédéraux et territoriaux. Il a pour but de simplifier le processus de demande, de réduire au minimum le coût des approbations gouvernementales, de faciliter l'accès aux audiences publiques et d'accélérer le processus d'approbation. Les activités comprennent l'établissement d'un système d'information pour la gestion des projets, et la promotion d'une perception commune des politiques et des modalités.

Le programme est administré à partir d'Ottawa, les liens de coordination et d'information étant maintenus avec les autres parties intéressées.

BÉNÉFICIAIRES

Les promoteurs privés de grands projets de développement dans le Nord (pétrole, gaz, extraction minière et autres industries), comme Kiewit Sons Co. Ltd., Polar Gas, Panartic Oils Ltd., Amax Mining, Gulf Resources, Dome Petroleum, ESSO. Les bénéficiaires comprennent aussi les habitants du Nord et les organismes gouvernementaux qui s'occupent du Nord.

DÉPENSES (milliers $)

	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
A.-P.	6	5	5	5	5
Traitements	222	201	240	240	240
F & E (autres dépenses)	107	101	96	96	96
TOTAL	329	302	356	336	336

OBSERVATIONS

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) est chargé de gérer et de coordonner les activités gouvernementales dans le Nord, afin de représenter l'intérêt public et de faciliter la réalisation des projets.

Les promoteurs des grands projets de mise en valeur des ressources du Nord doivent composer avec une structure diversifiée et complexe de directives et règlements. Pour l'un des grands projets coordonnés dans le cadre de ce programme, le projet Bent Horn-Panarctic, il a fallu être en relation constante avec Transports Canada (Garde côtière canadienne), Environnement Canada, Pêches et Océans, EMR, Finances Canada, l'Administration du pétrole et du gaz des terres du Canada et les bureaux du gouvernement territorial, de même que des consultations avec les collectivités inuit de la région.

Un certain nombre d'utilisateurs industriels estiment que le MAINC devrait maintenir le service d'information-orientation parce qu'il simplifie et facilite l'approbation de leurs propositions, et qu'il les aide à prendre en compte et les préoccupations des autochtones et des collectivités du Nord de même que les processus d'examen.

Les habitants du Nord ont besoin de renseignements au moment opportun sur les propositions de projets et l'avancement des travaux, afin de pouvoir intervenir de façon appropriée. L'évaluation des répercussions éventuelles de ces projets sur le mode de vie, l'emploi et l'environnement dans le Nord suppose du travail de liaison avec divers ministères. Les habitants du Nord susceptibles d'être touchés par les grands projets proposés profitent donc eux aussi du service d'information-orientation.

Actuellement, les décisions ayant trait à l'approbation des grands projets de mise en valeur des ressources sont prises par des fonctionnaires à Ottawa. La délégation de responsabilités aux territoires et la simplification du processus de réglementation exigeront des modifications dans la nature et la structure de ce programme. Le MAINC et les gouvernements territoriaux sont en train d'établir des structures pour la coordination conjointe des grands projets.

ANALYSE

Le processus d'approbation des projets devant être réalisés au nord du 60^{e} parallèle est plus compliqué qu'ailleurs, à cause du nombre élevé d'organismes de réglementation, de la délégation croissante de pouvoirs administratifs et politiques aux gouvernements des territoires, ainsi que des préoccupations complexes des communautés. Dans ce contexte, l'industrie estime que le MAINC devrait maintenir le service d'information-orientation, afin d'assurer le contact initial avec le processus d'approbation et la communication d'informations détaillées sur les exigences générales, les responsabilités ministérielles et les contacts. Les représentants de l'industrie estiment en outre qu'ils devraient continuer à pouvoir bénéficier de conseils sur les préoccupations des autochtones et des collectivités du Nord.

Le programme est conçu en fonction de l'actuelle situation dans laquelle les politiques de développement et les contrôles réglementaires sont largement centralisés à Ottawa. Les changements proposés dans le présent rapport et le rapport d'examen de la réglementation au sujet de l'administration des ressources naturelles se trouvant au nord du 60^{e} parallèle, exigeront un examen, à long terme, de la nécessité, de la nature, de l'emplacement et de la répartition du service. Il faudrait en particulier mettre davantage l'accent sur la nomination, dès les premiers stades d'élaboration d'un projet, d'un coordonnateur local.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement, en consultation avec l'industrie et les gouvernements territoriaux, maintienne le programme de coordination des projets de développement du Nord tout en

envisageant les changements que pourraient entraîner la simplification des règlements et la délégation de responsabilités aux gouvernements territoriaux.

ACCORD ENTRE LE CANADA ET LA NANISIVIK MINES LTD.

OBJECTIF

Aider à développer une mine rentable par l'aménagement de l'infrastructure nécessaire.

Offrir des emplois et d'autres avantages aux habitants du Nord dans une région où l'activité économique offre peu de possibilités par rapport aux besoins.

Promouvoir le rôle du Canada en ce qui a trait à la navigation dans l'Arctique.

DOCUMENTS HABILITANTS

La Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien : 5 b), programmes favorisant le progrès économique des Territoires; approbation du Cabinet, le 18 mars 1974; l'Accord entre le gouvernement du Canada et la Nanisivik Mines Ltd. conclu en 1974.

DESCRIPTION

Nanisivik est une mine souterraine de zinc et de plomb située sur l'île de Baffin. Son exploitation a été rendue possible grâce à une aide gouvernementale d'environ 17.8 millions de dollars (nets). Le gouvernement fédéral détient une participation de 18 % dans le projet et a deux représentants au conseil d'administration. Les éléments clés de l'accord comprennent des dispositions prévoyant :

a. le maximum de possibilités de formation et d'emplois pour les habitants du Nord;

b. l'utilisation d'équipement et de navires canadiens; et

c. l'autorisation d'exporter des minerais concentrés.

BÉNÉFICIAIRES

La Nanisivik Mines Ltd., les Inuit, d'autres industries canadiennes, les employés de ces industries et les autres habitants du Nord qui peuvent profiter des infrastructures.

DÉPENSES

En 1985-1986, deux mois-personnes et 11,000 $ de traitements et dépenses de F & E ont été alloués pour le Comité de surveillance et pour les administrateurs représentant le gouvernement.

En vertu de l'Accord Nanisivik, l'aide financière du gouvernement (à l'exclusion des prêts résidentiels de la SCHL) comprend :

millions $

Installation	**Dépenses**	**Recouvrement du capital**	**Organisme de financement**
Quartiers d'habitation	12.9	4.1	ATNW
Routes	3.2	-	MAINC
Quai	2.8	2.1	TC
Aéroport	5.1	-	TC
TOTAL	24.0	6.2	

OBSERVATIONS

L'étude du projet faite par le MAINC récemment indique que presque tous les objectifs de l'Accord ont été atteints,à l'exception de celui qui prévoyait 60% des emplois pour les autochtones. (La main-d'oeuvre autochtone représente 25% de la main-d'oeuvre totale).

La société Kilborn Engineering évalue la participation de 18 % du gouvernement fédéral à 12.5 millions de dollars d'après la valeur actuelle de l'excédent du fonds de roulement et d'après la marge future d'autofinancement. Cette valeur est de 5.5 millions de dollars et elle se fonde sur le prix payé pour une autre participation minoritaire

par les actionnaires majoritaires (Mineral Resources International Limited).

Le MAINC examine divers moyens de se départir des actions qu'il détient dans la mine Nanisivik, notamment le transfert de son capital-actions à un groupe des Territoires du Nord-Ouest ou à un groupe inuit.

L'industrie considère l'obligation d'obtenir un "permis d'exportation" pour les mines des régions contrôlées par le gouvernement fédéral comme une entrave au commerce plutôt qu'une aide. Le gouvernement provincial n'exige pas de tels permis.

ANALYSE

Le gouvernement du Canada peut à juste titre, dans certaines circonstances, assumer la construction et être propriétaire d'infrastructures publiques comme les routes, les aéroports et les quais. Le propriétaire peut percevoir des droits de toutes les personnes qui les utilisent mais ne peut pas toujours recouvrer tous ses frais.

Le gouvernement du Canada peut, à juste titre, financer la construction d'habitations, sous réserve de remboursement par les utilisateurs pendant la durée du projet ou plus tôt.

Des directives sur les investissements d'infrastructure de la part du gouvernement s'imposent, comme il est indiqué dans la section traitant du Programme des eaux, terres et forêts du Yukon et des T.N.-O.

La société Mineral Resources International aurait pu financer la mine et l'usine de traitement entièrement à partir de fonds privés. Par son financement de la mine et de l'usine, le gouvernement du Canada a donc subventionné un projet viable.

Le Canada est une nation commerçante où les exportations assurent le niveau élevé de la qualité de la vie. Aucune mine des territoires ne pourrait assurer la transformation des métaux ferreux et des métaux de base au-delà du stade des concentrés dans les conditions qui régissent actuellement le marché. L'obligation d'obtenir un permis d'exportation et la durée limitée de celui-ci enlèvent au vendeur un argument de vente (approvisionnement

garanti). Il en résulte des recettes moins élevées pour le producteur, et indirectement, pour le Canada.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement, en collaboration avec les administrations des Territoires, envisage :

a. de continuer à soutenir des projets viables d'exploitation minière dans le Nord par l'aménagement de l'infrastructure des services publics moyennant des droits, sans tenter nécessairement de recouvrer intégralement ses frais, et en finançant l'infrastructure sur le territoire de la mine, par exemple, un système d'aqueduc et d'égouts et des logements, sur la base de la récupération des frais pendant la durée du projet.

b. de déterminer comment il entend se départir de son capital-actions de la Nanisivik Mines.

c. d'éviter toute subvention ou tout autre financement direct des coûts de capital ou de fonctionnement des projets d'exploitation des ressources minières.

d. d'éliminer l'obligation d'obtenir un permis d'exportation pour les produits miniers dans les Territoires.

PARTICIPATION DU NORD À DES ENQUÊTES PUBLIQUES

OBJECTIF

Faciliter la planification et la consultation entre tous les paliers de gouvernement et les habitants du Nord sur des projets de développement.

DOCUMENT HABILITANT

La Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

DESCRIPTION

Dans le cadre du présent programme, le gouvernement offre des contributions à des groupes d'autochtones et d'autres groupes pour leur permettre de participer à des audiences publiques officielles et à des consultations sur des propositions de développement dans le Nord.

La contribution par personne ne dépasse pas 50,000 $ et le maximum pour un groupe est de 400,000 $. Les fonds couvrent les traitements, les honoraires des experts-conseils et des avocats, les frais de déplacement, les frais de téléphone, les frais d'approvisionnements et les frais de bureau.

BÉNÉFICIAIRES

Les autochtones et les autres habitants du Nord, et l'industrie qui s'occupe de l'exploitation des ressources naturelles.

DÉPENSES (milliers $)

	83-84	84-85
A.-P.	7	7
Total des dépenses	300	600

OBSERVATIONS

Ce programme encourage la participation active des habitants du Nord, notamment des autochtones, au processus de consultation sur le développement du Nord.

Il y a aussi d'autres sources de financement. Les administrations du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest de même que d'autres ministères du gouvernement fédéral offrent des subventions aux intervenants qui souhaitent participer au processus d'enquête. Le Programme d'évaluation des répercussions de l'exploitation des ressources (voir évaluation distincte) offre une aide semblable aux Indiens.

ANALYSE

Il est essentiel que les gens du Nord interviennent dans les processus d'examen si l'on veut que ceux-ci favorisent le développement de cette région d'une manière conforme au mode de vie et aux priorités de ses habitants. L'aide doit servir surtout à renseigner les intéressés sur les propositions et les audiences, et un financement ne doit être accordé que dans les cas où il n'est pas possible de l'obtenir autrement. Ces services devraient être intégrés, au cours du processus de délégation des divers pouvoirs réglementaires, à des programmes semblables des territoires destinés à tous les habitants du Nord, y compris les autochtones.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail, étant donné l'existence d'autres sources de financement, que le gouvernement envisage de mettre fin au Programme de participation du Nord à des enquêtes publiques et de transférer les ressources de ce programme au Programme d'évaluation des répercussions de l'exploitation des ressources, et qu'il examine l'incidence éventuelle d'une telle mesure.

CONSULTATIONS

L'honorable Darcy McKeough
Président-directeur général
Agent exécutif principal
Union Enterprises Limitée
Chatham, Ontario

M. Bruce Rawson
Sous-ministre
Affaires indiennes et du Nord canadien
Hull, Quebec

M. Pierre Mercier
Sous-ministre
Ministère d'État des Forêts
Ottawa, Ontario

M. Arthur Kroeger
Sous-ministre
Ministère de l'Expansion industrielle régionale
Ottawa, Ontario

M. Robert Richardson
Sous-ministre
Commerce extérieur
Ministère des Affaires extérieures
Ottawa, Ontario

M. Art May
Sous-ministre
Ministère des Pêches et des Océans
Ottawa, Ontario

David Hobbs
Sous-ministre
Ministère des Affaires du Nord
Province de l'Ontario

M. Garry Pozem
Sous-ministre
Ministère des Affaires intergouvernementales
Gouvernement de l'Ontario

M. Jim Finlay
Coordonnateur général
Groupes des richesses minérales
Ministère des Richesses naturelles
Gouvernement de l'Ontario

M. Al Kilpatrick
Sous-ministre adjoint
Secteur de l'expansion
Commerce extérieur
Ministère des Affaires extérieures
Ottawa, Ontario

M. Harley McCee
Sous-ministre adjoint
Biens de consommation, service et transformation
des richesses naturelles
Ministère de l'Expansion industrielle régionale
Ottawa, Ontario

M. Pierre Perron
Sous-ministre associé
Énergie, Mines et Ressources Canada
Ottawa, Ontario

M. Ken Stein
Sous-ministre associé
Ministère des Pêches et des Océans
Ottawa, Ontario

M. Neil Faulkner
Sous-ministre adjoint
Programme des Affaires du Nord
Ministère des Affaires indiennes et du Nord
canadien
Ottawa, Ontario

M. William Hutchison
Sous-ministre adjoint
Science de la terre
Énergie, Mines et Ressources Canada
Ottawa, Ontario

M. Ken Whittam
Sous-ministre adjoint
Recherche et technologie
Énergie, Mines et Ressources Canada
Ottawa, Ontario

M. Robert Hutchison
Sous-ministre adjoint
Politique minérale
Énergie, Mines et Ressources Canada
Ottawa, Ontario

M. Stu Mensforth
Sous-ministre adjoint
Secteur des finances et de l'administration
Énergie, Mines et Ressources Canada
Ottawa, Ontario

M. George Tough
Sous-ministre adjoint
Direction des programmes économiques
et des finances de l'État
Ministère des Finances
Ottawa, Ontario

M. Harry Swain
Secrétaire adjoint du cabinet
Politique sur le développement économique
et régional
Bureau du Conseil privé
Ottawa, Ontario

M. Tom Trobovich
Chef fonctionnel
Ministre des Finances
Ottawa, Ontario

Mme Louise Lareau
Adjoint spécial - Législatif
Président du Conseil du Trésor
Ottawa, Ontario

M. Malcolm Rowe
Conseiller en matière de politique
Ministère de la Justice
Ottawa, Ontario

M. Shawn Hawkins
Adjoint exécutif
Ministre d'État des Mines
Ottawa, Ontario

M. Nick Ediger
Président
Eldorado Nucléaire Limitée
Ottawa, Ontario

M. Jim Donnelly
Président
Énergie atomique du Canada Limitée
Ottawa, Ontario

M. Art Collin
Secrétaire du ministre d'État
des Sciences et de la Technologie
et Premier conseiller scientifique
Ottawa, Ontario

M. Don Tansley
Président
Office canadien du poisson salé
Président
Office de commercialisation du poisson d'eau douce
Ottawa, Ontario

M. Ken Armson
Coordonnateur général
Groupes des ressources forestières
Ministère des Richesses naturelles
Gouvernement de l'Ontario
Toronto, Ontario

M. Tim Millard
Coordonnateur général
Groupe des loisirs de plein air
Ministère des Richesses naturelles
Gouvernement de l'Ontario
Toronto, Ontario

M. Claude Godbout
Sous-ministre adjoint
Ministère de l'Énergie et des Ressources
Gouvernement du Québec
Québec, Québec

M. Fraser Fell
Président et
Agent exécutif principal
Dome Mines
Toronto, Ontario

M. Mike Hunter
Président
Association des pêcheurs de la
Colombie-Britannique
Vancouver, Colombie-Britannique

M. Thomas Buell
Président
Distribution Welwood du Canada Ltée
Vancouver, Colombie-Britannique

M. Ray Smith
Président
MacMillan, Bloedel Limited
Vancouver, Colombie-Britannique

M. Ken P. Benson
Président et
Agent exécutif principal
British Columbia Forest
Products Limited
Vancouver, Colombie-Britannique

M. Alfred Powis
Président du conseil et chef de l'administration
Noranda Inc.
Toronto, Ontario

M. Adam Zimmerman
Président et chef des exploitations
Noranda Inc.
Commerce Court West
Toronto, Ontario

M. Bill James
Président du conseil,
Président et chef de la direction
Falconbridge
Toronto, Ontario.

M. Don Miller
Ancien président et Président
du Conseil d'administration
Canadian Fishing Company
Vancouver, Colombie-Britannique

M. Jacques Carrette
Directeur
Forintek Canada Corporation
Ottawa, Ontario